UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME JURIDIQUE

DE

L'ÉLECTRIFICATION DES CAMPAGNES

DANS

LA RÉGION LORRAINE

THÈSE

POUR LE

Doctorat (Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 11 Juillet 1924, à 14 heures

PAR

Pierre FROMONT

Elève de l'Ecole Normale Supérieure
Docteur en Droit (Sciences politiques et économiques)

devant le Jury d'examen

Président..... MM. RENARD, professeur.

Assesseurs..... BROCARD, professeur.
LALOUEL, professeur.

NANCY
IMPRIMERIE NANCÉIENNE, 15, RUE DE LA PEPINIÈRE
—
1924

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME JURIDIQUE

DE

L'ÉLECTRIFICATION DES CAMPAGNES

DANS

LA RÉGION LORRAINE

THÈSE

POUR LE

Doctorat (Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le Vendredi 11 Juillet 1924, à 14 heures

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

Pierre FROMONT

Elève de l'Ecole Normale Supérieure
Docteur en Droit (Sciences politiques et économiques)

devant le Jury d'examen

Président..... MM. RENARD, professeur.

Assesseurs..... BROCARD, professeur.
LALOUEL, professeur.

NANCY
IMPRIMERIE NANCÉIENNE, 15, RUE DE LA PÉPINIÈRE
—
1924

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. GÉNY (✻, ✪ I).

Doyen et professeur honoraire : M. BINET (✻, ✪ I).

Professeurs honoraires : MM. MAY (✻, ✪ I) et GARNIER (✪ I).

MM. CHRÉTIEN (✪ I), professeur de Droit international public et privé.

GÉNY (✻, ✪ I), professeur de Droit civil.

MICHON (✪ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (✪ I), professeur d'Economie politique.

SENN (✻, ✪ I), professeur de Droit romain à la Faculté de Droit de Paris, chargé de cours de Droit romain à la Faculté de Droit de Nancy.

RENARD (✪ I), professeur de Droit public.

HENRY, professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (✪ A), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KRŒLL (✪ A), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL, professeur de Droit public.

OUDINOT (✻, ✻, ✻, ✪ A), agrégé, détaché au Ministère des Régions libérées.

LESCOT (✻), agrégé, chargé des cours de Droit commercial et de Voies d'exécution.

SIMONNET (✪ I), docteur en Droit, chargé des cours de Droit civil (3e année) et de Droit civil (capacité).

GIGNOUX (✻, ✻), docteur en Droit, chargé des cours d'Economie politique (licence et doctorat).

VOIRIN (✻), docteur en Droit, chargé d'un cours de Droit civil (3e année).

MELIN (✪ I), docteur en Droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (✪ I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières des candidats.

A MONSIEUR R. PRÉAUD

Ingénieur en chef du Génie rural à Nancy

Hommage respectueux
de bien vive reconnaissance

TABLE DES MATIÈRES

Pages

SOMMAIRE VII

INTRODUCTION 15

Ire PARTIE. — Les données du problème

TITRE Ier. — *L'objet de l'entreprise* 19

CHAPITRE Ier. — Son objet économique 24

CHAPITRE II. — Son objet social 28

TITRE II. — *Les conditions d'exécution de l'entreprise.* 38

CHAPITRE III. — Les conditions de l'électrification en général 39

CHAPITRE IV. — Les conditions de l'électrification des campagnes 50

CHAPITRE V. — Les conditions de l'électrification des campagnes dans la région lorraine 66

IIe PARTIE. — Les solutions

TITRE III. — *Le Syndicat de communes* 73

CHAPITRE VI. — Raisons du choix de ce groupement. 73

CHAPITRE VII. — La formation et le fonctionnement du Syndicat 85

CHAPITRE VIII. — Les moyens financiers du Syndicat 102

TITRE IV. — *Le marché de construction et la concession.* 132

CHAPITRE IX. — Rapport de ces deux opérations et riasons de leur choix 132

Pages

CHAPITRE X. — Le marché de construction..... 138

CHAPITRE XI. — La concession..... 145

CONCLUSION .....

§ 1er. — Le Syndicat de communes..... 161

§ 2. — Le service du Génie rural..... 168

BIBLIOGRAPHIE 177

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Position du problème

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLÈME

TITRE Ier. — **L'objet de l'entreprise**

CHAPITRE Ier. — *Son objet économique.*

A l'électrification agricole (spéciale à certaines fermes) se substitue l'électrification rurale, commune à toutes les campagnes, qui pose des problèmes nouveaux.

Suppléer à la main-d'œuvre absente :

En généralisant par la force motrice l'emploi des moteurs ;

En accroissant, par l'éclairage, la durée d'utilisation des locaux.

Augmenter la production :

Hypothèse de l'électroculture, développement de l'irrigation.

On n'est pas encore, sur ce point, sorti du domaine des simples espérances.

CHAPITRE II. — *Son objet social.*

Accroître le bien-être de la classe rurale :

Par la lumière ;

Par la chaleur (importance de ce facteur pour la ménagère);
Par une augmentation des ressources, grâce au maintien de petites industries à domicile.

Lutter contre la dépopulation des compagnes :
Inefficacité probable du remède.

Caractère de tous ces buts :

L'impossibilité de les rapporter à un patrimoine particulier.
Leur ampleur;
Leur aléa.

TITRE II. — **Les conditions d'exécution de l'entreprise**

CHAPITRE III. — *Les conditions de l'électrification en général.*

Production : mise en usage des droits de la puissance publique :
Pour la création de chutes d'eau (loi du 16 octobre 1919);
Pour la constitution de réseaux de jonction entre les centres producteurs (loi du 19 juillet 1922).

Distribution : intervention de la puissance publique (loi du 15 juin 1906) :
Régime de la permission de voirie;
Régime de la concession.

Conclusion : l'idée du service public.

CHAPITRE IV. — *Les conditions de l'électrification des campagnes.*

Dépenses excessives :
Dispersion des consommateurs et longueur des lignes;
Frais d'établissement et d'entretien élevés;
Grosses pertes d'énergie au cours du transport;
Charges d'exploitation considérables.

Recettes minimes :
Consommation très faible;
Eclairage parcimonieux;

Moteur de faible puissance, ne fonctionnant que très peu d'heures par an et irrégulièrement.

Conclusion : un réseau rural n'est pas une affaire industrielle :

Nécessité d'une intervention financière des Pouvoirs publics.

L'aide de l'Etat :

Les subventions ;

Les prêts à taux réduits.

L'aide du département et de la commune : renvoi à la deuxième partie :

CHAPITRE V. — *Les conditions de l'électrification des campagnes lorraines.*

Conditions économiques :

Les réseaux existants ;

Leur situation de monopole de fait ;

« Les zones d'influence ».

Conditions psychologiques :

L'habitude et le goût d'une collaboration étroite et confiante avec les Pouvoirs publics.

DEUXIÈME PARTIE

LES SOLUTIONS

TITRE III — **Le Syndicat de communes**

CHAPITRE VI. — *Raisons du choix de ce groupement.*

Association syndicale de propriétaires :

Ne poursuit que des buts d'intérêt privé.

Sociétés coopératives :

Leur passé,

Leur assistance par l'Etat,

Dispensent difficilement du recours au producteur d'électricité ;

Perdent leur liberté par suite du contrôle de l'Etat prêteur et éventuellement du département et de la commune : cautions.

Syndicats de communes :
Vie communale active dans la région lorraine;
Initiative de l'électrification prise par les communes elles-mêmes;
Ses avantages.

Chapitre VII. — *La formation et le fonctionnement du Syndicat.*
Textes : loi du 27 mars 1890, modifiée par celle du 13 novembre 1917 (mesure féconde de déconcentration).
Territoire délimité surtout suivant des considérations techniques.
Création préalable d'un Syndicat d'études :
Ancienne jurisprudence contraire;
Evolution actuelle.
Délégués : deux par communes, habitant, sauf exception, le territoire de la commune.
Siège : parfois établi en dehors du territoire des communes syndiquées, dans un but de bonne administration.
Receveur : n'appartenant pas toujours à l'une des communes syndiquées.
Tutelle administrative parfois renforcée par celle du Génie rural.

Chapitre VIII. — *Les moyens financiers du Syndicat.*
La répartition des dépenses entre les communes :
Les facteurs envisagés : « besoins »; « ressources »;
Les procédés employés pour les évaluer;
Les méthodes de répartition résultant de la combinaison de ces facteurs.
Apport des communes :
Fonds libres disponibles;
Titres d'indemnités pour dommages de guerre (dans les communes dévastées).
Aide du département :
Ne s'est pas réalisée dans la Meuse et la Meurthe-et-Moselle;

En projet dans les Vosges, où le département construirait un réseau d'alimentation sur lequel viendraient se brancher les réseaux syndicaux.

Emprunts locaux émis auprès des habitants des communes syndiquées — au taux de 5% et remboursables en 30 ans :

Faiblesse du taux compensé par un revenu en nature : la disposition du courant électrique;

Émis par le Syndicat sur délégation des communes;

Garantis par les communes;

Faut-il leur donner un caractère obligatoire pour les habitants?

Achats d'indemnités pour dommages de guerre :

La dépréciation de ces titres de créance (de 10 à 3) rend leur achat avantageux pour le Syndicat;

Sert les intérêts de l'Etat en transformant de la richesse privée en richesse publique.

Participation de certains concessionnaires.

Diversité des moyens financiers entraînant la collaboration des divers groupements intéressés.

TITRE IV. — **Le marché de construction et la concession**

CHAPITRE IX. — *Rapports de ces deux opérations et raisons de leur choix.*

Nécessité technique de confier la construction et l'exploitation à une même personne.

Avantages de la concession, et, par suite du marché, sur l'entreprise en régie :

Syndicat déchargé des risques;

Diminution des frais d'exploitation.

CHAPITRE X. — *Le marché de construction.*

Impossibilité d'employer l'adjudication par suite de la situation de monopole :

Marché de gré à gré; est préparé et contrôlé, dans son exécution, par le Génie rural.

Prix variant avec le cours des matières premières.

Lignes traversant les propriétés privées :
Sans déclaration d'utilité publique;
Grâce au consentement des intéressés;
Economie sur les frais de construction.

CHAPITRE XI. — *La concession.*

Comporte le monopole de l'éclairage;

Réseau appartenant au Syndicat, loué au concessionnaire pour le loyer nominal de un franc.

Garantie de recettes procurée par les consommateurs sous forme d'une garantie annuelle de consommation minima.

« Clause de variation économique » tend à substituer au régime forfaitaire de la concession un système d'association.

Partage de bénéfices entre le Syndicat et le concessionnaire (se fait parfois sous forme de perception d'un droit de péage).

Surtaxe sur le prix du courant, levée pour le compte du Syndicat par le concessionnaire et limitée par convention.

CONCLUSION

§ 1er. — Le Syndicat des communes :

Sa nature juridique : est un établissement public et non une circonscription.

Ne doit, pour remplir sa mission essentielle, ne poursuivre qu'un seul objet.

Son rôle possible dans une œuvre de décentralisation.

Ses avantages actuels.

§ 2. — Le Service du Génie rural :

Service régional dépendant du Ministère de l'Agriculture.

Ne possède pas d'initiative : ne peut intervenir que sur demande des intéressés.

En fait, a dû agir de sa propre initiative et provoquer les demandes.

Ne possède aucun moyen d'exécution : ne peut que conseiller.

Son entremise entre les intérêts divergents.

Ses appels à la raison.

La forme juridique qu'a revêtue l'entreprise d'électrification dans la région lorraine répond aux données du problème.

INTRODUCTION

Les besoins de la vie moderne ont posé le problème de la diffusion de l'électricité dans les campagnes. Apparu dès le début du XX^e siècle, il est entré, depuis 1920, dans une période de réalisation tout au moins partielle. Nous nous proposons d'étudier l'expérience qui se poursuit en ce sens dans la région lorraine (1) et d'en examiner l'aspect juridique.

I. — Cette restriction volontaire, apportée au champ de notre examen, nous interdira tout jugement absolu sur la valeur pratique des moyens employés; nos conclusions seront relatives, et il serait imprudent et contraire à toute saine méthode de travail de vouloir les généraliser.

Nous nous sommes résignés volontiers à cet inconvénient. Tout d'abord, nous l'estimons inévitable; nous croyons que les tentatives qui sont faites pour amener l'électricité dans les campagnes, et qui ne datent réelle-

(1) Nous entendons par là les trois départements de Meuse, Meurthe-et-Moselle et Vosges, et le territoire de Belfort : ces quatre circonscriptions administratives font partie du ressort de l'Ingénieur en chef du service du Génie rural, installé à Nancy; comme l'électrification des campagnes est spécialement confiée au service du Génie rural, cette région a été soumise, sur ce point, à la même direction et a vu se poursuivre la même politique.

ment que de 1920, sont trop récentes pour permettre une opinion définitive; un élargissement de notre étude dans l'espace n'aurait pu suppléer à une extension dans la durée.

Mais surtout, nous pensons que cet inconvénient pourrait se trouver en partie compensé par une recherche plus minutieuse et plus précise des différents éléments de la question (1).

II. — Cette recherche, en effet, est indispensable pour déterminer et expliquer le régime juridique appliqué. Etudier ce dernier, c'est étudier l'ensemble des règles de droit auxquelles sont soumises les relations que la réalisation de l'entreprise envisagée a noué entre les hommes (individus et personnes morales), et les règles de droit sont celles qui « en un état donné de la conscience collective de l'humanité, apparaissent susceptibles d'une sanction sociale, au besoin coercitive, sont ou tendent à être pourvues de pareilles sanctions et, d'ores et déjà, se posent sur la forme d'injonctions catégoriques dominant les volontés particulières pour assurer l'ordre dans la société (2) ».

Mais où aller rechercher ces règles? Dans la loi, en premier lieu, car la loi est l'expression la moins imparfaite du droit. Mais elle n'en est pas la seule. Les règlements, la coutume, la pratique administrative et commerciale,

---

(1) Nous adressons nos plus vifs remerciements au service du Génie rural de Nancy; grâce à l'obligeance de son chef et de ses collaborateurs, nous avons obtenu les renseignements les plus détaillés et les plus précieux.

(2) Fr. Gény (12) Tome I., p. 51.

la jurisprudence des tribunaux fournissent également des solutions. Si toutes ces solutions se révèlent insuffisantes, il faut alors recourir « à la libre investigation » (1), à la recherche des moyens rationnels permettant de traduire le droit.

C'est à un tel travail que l'Administration s'est livrée pour résoudre le problème que la vie posait devant elle. Les lois, par suite même de la nouveauté du problème, étaient rares. Il fallut rechercher, parmi les textes législatifs déjà intervenus pour d'autres objets, ceux qui paraissaient utilisables en la circonstance; il fallut faire des emprunts à la vie des affaires; parfois, il fallut innover, créer de toutes pièces et chercher dans la seule raison les règles à poser.

Il fallait donc assembler des matériaux de toute provenance, et c'est parce que l'autorité sociale n'en imposait aucun, c'est parce qu'il y avait possibilité de choix qu'une monographie pouvait présenter quelque intérêt.

Mais pour expliquer et apprécier les raisons du choix opéré, il est donc nécessaire, en premier lieu, de faire connaître comment se posait le problème, de faire savoir quelles étaient ses données, car les données « sont à la base de tout système juridique, toutes devant contribuer ensemble — chacun pour sa part et à sa façon — à suggérer les directions capitales du droit positif » (2), car ces « réalités... ne créent pas directement les règles juridiques,

---

(1) G. Renard. — *Le Droit de la Profession pharmaceutique*, 1924. Introduction, p. 3 et 6.

(2) Fr. Gény (12), t. II, p. 371.

mais elles en dessinent les contours et, pour le moins, en constituent le milieu nécessaire » (1).

Il nous sera ensuite possible de décrire les « constructions » édifiées sur ces données (1), d'assister à leur élaboration et à leur couronnement.

---

(1) Fr. Gény (12). — *Sur la distinction entre le « Donné » et le « Construit », entre la « Science » et la « Technique »*, t. I^er^, p. 95 et suiv.; t. II, p. 371 et suiv.

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLÈME

TITRE PREMIER

L'Objet de l'entreprise

L'objet de l'électrification des campagnes est le premier facteur qui doit être déterminé, car sa nature influe nécessairement sur celle de l'entreprise elle-même.

Suivant qu'elle poursuit un but d'intérêt privé ou d'intérêt général, elle participera à l'un ou à l'autre de ces caractères, et, pour le choix de ses moyens d'exécution, elle se trouvera limitée à l'une ou l'autre des catégories réglementées par la loi : droits reconnus aux particuliers, droits reconnus à la puissance publique.

Il est très délicat de délimiter exactement l'objectif d'une opération aussi vaste et aussi neuve que celle qui va répandre l'électricité à travers les campagnes. On pourrait, sans paradoxe, soutenir que le caractère distinctif de cet objet est précisément d'être indéterminable et de rester, par nature, dans le domaine de l'imprécis.

Amener l'électricité dans les communes rurales paraît,

un problème bien défini (1), et pourtant il comporte bien des obscurités.

Car il pose la question du « comment », dont la solution dépend de celle donnée à la question du « pourquoi ».

Fournir à chaque commune agricole les engrais dont elle a besoin serait aussi une œuvre féconde, qui ne resterait pas sans effet sur la production du pays.

Il suffit cependant de juxtaposer les deux problèmes pour constater que l'objet du premier renferme des possibilités d'avenir, que le second ne semble pas comporter actuellement. Ce que ces possibilités présentent encore d'incertain et de vague n'est pas niable, mais l'avenir pourrait, sur ce point, recevoir quelque lumière du passé.

Car l'électricité *agricole* a déjà un passé qui, pour être modeste et récent, n'en est pas moins instructif.

Si fragmentaires que soient nos connaissances sur ce point, elles démontrent que les premières applications de l'électricité à l'agriculture ont eu lieu dans de grandes fermes.

---

(1) Même du seul point de vue territorial, il n'est pas encore complètement circonscrit, les communes comprenant des chefs-lieux, des hameaux, des fermes isolées.

Pour M. Mestre (8), qui applique ses conclusions à la région du Sud-Ouest, nous « considérons l'électrification d'un département comme réalisée, lorsque l'énergie électrique aura été conduite au chef-lieu de chaque commune et dans les hameaux les plus importants. Il semble prématuré d'envisager, au moins dans nos régions, l'électrification systématique et générale de toute les fermes. »

En Lorraine, on suit sensiblement la même ligne de conduite, mais on prévoit dans le plan d'ensemble l'électrification de tous les écarts et de toutes les fermes, et on la réalise si les intéressés la demandent et contribuent à la dépense. (Voir plus loin, p. 105, note 1.)

C'est en 1879 que, pour la première fois, on tenta sur les terres de la Sucrerie de Sermaize (1) le labourage électrique. Les essais furent renouvelés un peu plus tard, en 1894, en Italie, et surtout en Allemagne sur de grande propriétés saxonnes (1).

Les années qui suivirent et qui furent celles du début du xx^{e} siècle, virent éclore en France une série d'installations (2) : un certain nombre de grandes exploitations, situées pour la plupart aux environs de Paris, se mettent à produire elles-mêmes leur électricité à l'aide de chutes d'eau ou de moteurs à gaz pauvre et à l'utiliser pour l'éclairage des bâtiments et le fonctionnement de quelques machines.

Ces travaux, entrepris par des initiatives privées, présentent toutes ce caractère commun de ne viser qu'un intérêt particulier qui est, en même temps, un intérêt économique pouvant s'évaluer en monnaie. Il s'agit de diminuer le prix de revient de certaines opérations culturales, d'assurer les travaux de la ferme avec une main-d'œuvre réduite et une régularité accrue ; il s'agit, en somme, d'améliorer une propriété foncière, et la plus-value qui en résulte s'incorpore au patrimoine de son propriétaire.

Si les applications agricoles de l'électricité en étaient restées à ce stade, toutes les fermes de France auraient pu s'électrifier sans que jamais on se fût demandé sous quel régime juridique devait se faire l'opération ; les règles existantes du droit privé eussent suffi.

---

(1) Petit (4), p. 255.

(2) Petit (4), p. 424 à 458, donne une description de neuf de ces installations.

Mais, au moment où se constituait ainsi, dans le nord de la France, un mouvement qui tendait à utiliser pour les travaux agricoles une nouvelle forme d'énergie, un mouvement plus large se dessinait.

Il se dessinait dans les faits sur les côtes de la Méditerranée. En 1905, sur les 1.400 communes que comprennent au total les départements des Pyrénées-Orientales, de l'Aude, de l'Hérault et de la Lozère, 108 communes rurales étaient déjà pourvues de l'électricité (1).

Il se dessinait surtout dans l'Administration. Dès 1908, elle (2) impose à tous les candidats qui désirent entrer au Service des Améliorations agricoles (transformé, en 1918, en Service du Génie rural), de poursuivre des études spéciales d'électricité. Elle donne comme but, aux missions d'études à l'étranger qui sont attribuées à plusieurs d'entre eux, l'examen des solutions techniques et juridiques essayées par certains pays voisins pour distribuer l'électricité dans les circonscriptions rurales.

Le problème se présente dorénavant sous un aspect tout différent du précédent.

Il ne se réduit plus à accroître le rendement d'un patrimoine particulier; il consiste à mettre à la disposition de tous les habitants d'une circonscription une source d'énergie qui leur serve à la fois de force motrice pour

---

(1) Congrès de Montpellier (2), p. 230 et suiv.
Masselin : Note sur l'état actuel de la production et de la distribution de l'énergie électrique dans la X^e^ Région économique.

(2) Sous l'impulsion de M. Carrier, l'un des créateurs du Service des Améliorations agricoles et actuellement directeur général au Ministère de l'Agriculture.

augmenter le rendement de leur patrimoine et à la fois de source de lumière pour développer leur bien-être.

L'avantage retiré de l'électricité n'est donc plus seulement d'ordre économique, mais également d'ordre moral; or, l'accroissement de bien-être et de confort est une valeur difficile à exprimer en monnaie. Il n'y a pas échange de valeurs bien définies et cet échange spécial appelle par suite des règles spéciales.

Mais surtout, de par le seul fait qu'une collectivité tout entière se trouve intéressée, des règles de droit nouvelles apparaissent: celles du droit public.

Par conséquent, le mouvement que l'on pourrait appeler « d'électrification agricole » s'est transformé en celui plus vaste « d'électrification rurale ».

Le premier poursuivait un objet strictement économique, limité à certains agriculteurs; le second poursuit un objet d'ordre à la fois économique et social et s'étend non pas seulement à tous les agriculteurs, mais à toutes les personnes habitant la campagne. C'est de ce dernier mouvement qu'il convient de préciser l'objet, en examinant successivement ses deux aspects.

CHAPITRE PREMIER

SON OBJET ÉCONOMIQUE

Son objet économique peut se résumer en deux propositions : suppléer la main-d'œuvre absente, augmenter la production.

La raréfaction de la main-d'œuvre agricole trouve dans l'électricité un palliatif indirect qui agit par l'intermédiaire de la machine. Lorsque le moteur électrique remplace, sur une batteuse, le manège ou le moteur à essence, l'économie de main-d'œuvre est nulle. Mais elle est réalisée lorsqu'il actionne une machine jusque-là mue à la main.

Or, cette transformation se produit fréquemment.

Dès qu'une ferme est pourvue de l'électricité, elle a tendance à faire tourner au moteur électrique tous les petits appareils d'intérieur, comme ceux pour la préparation des aliments du bétail (concasseurs et coupe-racines), ceux pour le triage des grains, ceux pour la laiterie (écrémeuses et barattes), ceux répondant à divers besoins domestiques (scies et fendeuses à bois, meule à repasser). Dans tous ces domaines, la force musculaire de l'homme était restée sans rivale et n'avait pu être suppléée par la vapeur, le pétrole ou l'essence. Si l'énergie électrique réussit là où avaient échoué d'autres formes d'éner-

gie, c'est qu'elle est douée de qualités qui lui sont particulières; elle permet l'emploi d'un moteur à volume très réduit, transportable facilement, ne nécessitant aucun ravitaillement en combustible ou en eau, de conduite simple, de mise en route rapide, n'émettant ni gaz, ni odeur, ni chaleur.

Il ne paraît pas indiqué d'introduire de l'essence ou du pétrole dans une laiterie, ou de mettre en marche une machine à vapeur pour actionner un coupe-racines. Seule, l'électricité, par sa propreté dans le premier cas, par sa facilité à se détailler dans le second cas, pénètre partout pour remplacer la main de l'homme.

Elle procure également une économie de main-d'œuvre en permettant, grâce à l'éclairage, une utilisation plus complète des travailleurs. Alors que les ouvriers de l'usine travaillent l'hiver avant et après le coucher du soleil, les ouvriers de la ferme se règlent sur la lumière du jour. L'électricité permet d'échapper à cette tyrannie parce qu'elle seule possède des qualités spéciales de sécurité et de commodité: on pourrait payer cher l'imprudence de circuler avec une lanterne au milieu de la paille; la lumière électrique n'y présente aucun danger. « Les bat-« tages sont couramment effectués à la lumière électrique, « le matin et le soir, dans toutes les fermes équipées; ils « ne donnent lieu à aucune observation ni à aucune « diminution de rendement (1). »

La main-d'œuvre que l'on devait laisser inoccupée une partie de l'hiver à cause de l'obscurité des locaux, devient

---

(1) Petit (4), p. 376.

ainsi utilisable tous les jours et toute la journée (1); un moins grand nombre de travailleurs que par le passé est, dès lors, suffisant.

Si l'aspect économique de l'électrification se réduit, à l'heure actuelle, à une question de main-d'œuvre, il semble que, dans l'avenir, il se présentera aussi sous forme d'une augmentation de la production. Pour des entreprises d'aussi longue haleine que celle-là, l'avenir, malgré son incertitude, ne doit pas être négligé.

On ignore encore par quels intermédiaires l'électricité effectuera ce progrès. On a tenté une culture intensive sur des champs baignés d'effluves électriques; on a essayé, dans la culture maraîchère, des arrosages à l'eau électrisée. Mais ces expériences ne sont pas encore sorties du domaine du laboratoire (2).

Dans d'autres directions, au contraire, on entrevoit déjà des résultats: l'irrigation, principalement, qui est essentielle à la mise en valeur de certaines régions et qui nécessite une quantité considérable d'énergie sera, grâce à l'électricité, rendue possible dans des contrées où elle est jusqu'à présent impraticable.

C'est ainsi qu'à propos de l'électricité fournie par les chutes d'eau, on a pu écrire que: « l'avenir le plus brillant « semble, dès à présent, être celui qui attend la houille « blanche, dans les pays où des étendues sèches, des pla- « teaux sans eau sont creusés de vallées encaissées et

---

(1) On signale même que, pendant la guerre, le travail de nuit dans les champs s'est un peu répandu aux Etats-Unis et en Angleterre.

Lequertier. — *Aménagement de la Ferme*, Paris, 1919, p. 79 et suiv.

(2) Petit (4), p. 422. — Girard (5), p. 29.

« profondes, bordées de montagnes riches en sources et « en lacs. Les hautes plaines de la Castille, les bassins et « les plaines du Canada et de l'Amérique occidentale « pourront, grâce à la houille blanche, se transformer en « riches régions de production agricole» (1).

Cet aspect de la question n'a pas manqué d'attirer l'attention des agriculteurs du Midi de la France, qui éprouvent aussi les effets désastreux du manque d'eau. Dès 1912, ils demandaient l'électricité, en « considérant « que l'énergie électrique est un élément de première « nécessité pour la mise en valeur, dans nos régions, « d'immenses surfaces encore improductrices malgré leur « excellente constitution; par l'élévation mécanique des « eaux d'arrosage, le développement des irrigations» (2)

Ce vœu commence à être exaucé dans la région du bas Rhône, et le Congrès tenu à Montpellier, en juin 1923, a précisé ses modes de réalisation en recommandant un pompage de nuit, c'est-à-dire avec une électricité dont le fabricant ne sait que faire et cédé par suite à bas prix (3).

Il n'y a encore là que des projets, mais ils constituent un progrès certain sur le rêve.

---

(1) Cavaillès. — *La Houille blanche*, chap. VI, paragr. 3. Paris, 1922.

(2) Vœu émis par la section du Génie rural de la Société des Agriculteurs de France, à la réunion départementale de ses membres des Bouches-du-Rhône. Reproduit par Girard (5), p. 99 et 100.

(3) Congrès de Montpellier (2). — Gaussen : *L'Emploi de l'Energie électrique à la Ferme*, p. 162 et suiv.

CHAPITRE II

SON OBJET SOCIAL

Si l'objet de l'électrification rurale apparaît, sous son aspect économique, avec des limites encore flottantes, ce caractère d'indécision apparaît encore plus nettement lorsqu'on l'examine sous son aspect social.

Il s'agit ici essentiellement d'augmenter le bien-être de la classe rurale.

Cette formule comporte bien des choses.

Les agriculteurs ont déjà remarqué que l'ouvrier agricole ne fournit pas, dans l'ensemble, un travail plus pénible que l'ouvrier d'usine, « mais il vit aux heures « de nuit dans un milieu infiniment moins gai. Nous sommes « dans le siècle de la lumière, et les quinquets fumeux « n'éclairent plus assez le logis de nos ouvriers, les rues « de nos communes. C'est avec de la lumière, beaucoup « de lumière, que les grands magasins attirent leur nom- « breuse clientèle; c'est avec de la lumière que nous don- « nerons la vie aux villages endormis» (1).

De fait, les populations rurales qui demandent l'électricité n'envisagent que ce côté de la question : la lumière constitue le seul objet de leurs préoccupations. Cette constatation, que l'on peut faire couramment, montre

(1) Girard (5), p. 11.

que la partie la plus directement intéressée, et que l'on dit souvent âpre au gain, envisage la réforme beaucoup moins dans un but financier que dans un but de bien-être.

Ici, encore, seule l'électricité peut jouer ce rôle de répandre partout la clarté, car la lumière électrique présente la commodité, la propreté, la facilité de maniement nécessaires pour être utilisée en tous endroits, sans faire courir de danger d'incendie, sans incommoder personne, sans occasionner de dépenses excessives.

L'électricité apporte également la chaleur. Si l'on ne peut pas encore s'en servir économiquement pour le chauffage des locaux d'habitation, on l'utilise déjà pour des appareils dont l'emploi de faible durée ne revient pas trop cher, tels que le réchaud et le fer à repasser. Ce sont là des instruments de ménage qui intéressent beaucoup moins le cultivateur que la maîtresse de maison. Or, l'on sait le rôle caché, mais très actif, que la femme joue dans la dépopulation des campagnes; elle refuse de rester au village, où elle ne trouve aucune des commodités de la vie moderne; où le matin, pour préparer le petit déjeuner, elle doit traverser les cours de la ferme, boueuses à l'automne, froides en hiver, pour aller chercher du bois, allumer un feu qui ne se montre pas toujours très ardent. A tous ces désagréments, elle compare les facilités que le réchaud à gaz offre à la ménagère de la ville. Et voilà que le réchaud électrique rétablit l'égalité de situation! Il correspond à un besoin si réel et si pressant que, dans le Syndicat de communes de Bayon-Gerbéviller (1), dont le réseau ne compte que dix-huit mois d'exploitation, il se répand beaucoup.

(1) Syndicat groupant vingt-huit communes de Meurthe-et-Moselle.

On a signalé une autre application du chauffage électrique, de portée plus restreinte mais caractéristique néanmoins. Dans certains pays d'élevage on sert le matin, aux animaux, des aliments chauds; il faut donc se lever bien avant l'aube pour allumer la chaudière; le chauffage électrique de nuit, qui ne demande aucune surveillance, dispensera les cultivateurs de bien des fatigues (1).

Si l'on ajoute que l'électricité évitera à la fermière de tourner matin et soir son écrémeuse, et au fermier de tourner le coupe-racines ou le concasseur, on comprend quelle diminution d'efforts, quelle décharge de besognes désagréables, quel embellissement de la vie amènent la force et la lumière électriques (2).

Elles entraînent encore un accroissement de bien-être, sous une autre forme: en augmentant les ressources de la classe rurale.

C'est, du moins, un des grands espoirs qu'elles font naître: car on pense généralement qu'elles permettront le maintien ou la résurrection, parfois même la naissance de petites industries à domicile. Dans les pays de montagnes et les pays de l'Est, les hivers commencent tôt, finissent tard, rendent les travaux des champs impossibles pendant la moitié de l'année et mettent ainsi en chômage, pendant de longs mois, les petits propriétaires comme les ouvriers. Les intéressés y remédiaient jadis

---

1) Congrès de Montpellier (2). — Gaussen : *L'Emploi de l'Energie électrique à la Ferme*, p. 162 et suiv.

(2) Dès maintenant, les fermiers lorrains constatent que, dans une exploitation électrifiée, on embauche et on garde beaucoup plus facilement les ouvriers nécessaires.

en fabriquant chez eux de petits produits peu encombrants : sabots, jouets, chaussons, etc.

La plupart de ces industries ont péri au cours du XIXe siècle pour des causes multiples, dont l'une des principales fut l'impossibilité d'adopter le machinisme.

Or, le petit moteur électrique qui fait merveille à la ferme convient admirablement au travailleur à domicile. Sans doute, il laisse subsister les autres infériorités de ce genre d'industrie, mais il fait disparaître la plus importante.

La petite industrie à domicile a toujours exercé un grand attrait sur l'esprit du Français, épris de la vie de famille et féru d'indépendance.

En la circonstance, il paraît indéniable qu'en apportant aux cultivateurs un accroissement de gains, elle améliorera leurs conditions d'existence. Certes, de graves difficultés se cachent de ce côté : même pourvue du moteur, l'industrie à domicile présente sur l'usine ou l'atelier des inconvénients auxquels il serait sage d'essayer de remédier; même florissante, elle ne remplira pas le but qui nous intéresse si, en raison même de sa prospérité, elle détourne le cultivateur de l'agriculture, et, d'occupation accessoire, devient occupation principale.

Toutefois, en confiant la direction de ce mouvement à des agriculteurs et non à des industriels, en empruntant à l'industrie certains de ses modes d'organisation du travail, il semble qu'on puisse éviter ces écueils. Une tentative est faite dans ce sens dans la Corrèze (1). Une école d'industrie

(1) Congrès de Montpellier (2). — Gaussen : *L'Emploi de l'Energie électrique à la Ferme*, p. 162.

du bois a été fondée en 1917, à Neuvic; ses plans avaient été dressés par le Service du Génie rural.

Elle apprendra à ses élèves la manipulation des appareils à travailler le bois; les élèves fabriqueront chez eux une pièce, toujours la même, car la spécialisation est nécessaire.

L'Ecole centralisera les pièces, les assemblera, vendra les objets, répartira les bénéfices entre les travailleurs.

Voilà une formule qui paraît susceptible d'aboutir au résultat poursuivi, et l'expérience en suggérera bien d'autres.

Comme on estime que le cultivateur, tout en se livrant à ses occupations agricoles, pourrait consacrer à ce travail près de mille heures par an (1), on voit quels suppléments de ressources il en retirerait.

Mais que nous voilà loin de notre point de départ. Combien nous paraît maintenant étroite et mesquine la conception de chaque ferme fabriquant son électricité pour les seuls besoins de ses travaux !

Augmenter la production, accroître le bien-être des classes rurales, retenir la main-d'œuvre à la campagne, autant de buts grandioses qui dépassent manifestement l'intérêt d'un particulier et ses moyens d'action.

Dès 1912, un agriculteur avait déjà remarqué que l'électricité produite pour soi, à la ferme, ne peut satisfaire ces besoins, qui ne peuvent l'être que par « l'électri-« cité distribuée par des stations centrales à tous, partout « pour s'amuser et pour travailler» (2).

---

(1) Congrès de Montpellier (2). — Gaussen : *L'Emploi de l'Energie électrique à la Ferme*, p. 162.

(2) Girard (5), p. 12.

Il ne s'agit donc pas de fournir de l'électricité aux travaux agricoles. Un de nos meilleurs connaisseurs des choses de la terre a même pu écrire qu'elle « ne rendra « vraisemblablement aucun service à la culture» (1).

Sans aller jusque-là, on peut affirmer qu'il s'agit beaucoup moins de doter l'agriculture d'un nouveau moyen d'action que d'en doter les agriculteurs, ou mieux que d'en doter les habitants de la campagne, y compris ceux qui ne cultivent pas la terre.

Cette conception semble maintenant inspirer les Pouvoirs publics. La circulaire ministérielle du 15 juin 1920, par exemple, définit ainsi le but de l'électrification des campagnes :

« L'amélioration des conditions d'existence des agri-« culteurs qui contribuent à rattacher ceux-ci à la terre, « présente, en effet, pour la prospérité nationale, un intérêt « aussi considérable que l'augmentation de la production « agricole et constitue d'ailleurs un facteur important « de cette production (2). »

La même note est donnée dans une brochure publiée, en 1924, par le Ministère de l'Agriculture (3), qui pose en principe que : « La diffusion de l'électricité dans les « campagnes, en améliorant les conditions d'existence « et les moyens de production des agriculteurs, est appelée « à devenir pour eux une source de prospérité, et elle

---

(1) Augé-Laribé : *Revue d'Economie politique*, 1923, numéro de mars-avril consacré à : La France économique en 1922. Article sur la « Production agricole », p. 283.

(2) Cité dans le rapport de M. Queuille. Documents parlementaires, Chambre des Députés, 12 janvier 1923, p. 5433.

(3) *L'Electrification des Campagnes* (7), p. 7.

« doit, dans une large mesure, contribuer au retour à la « terre ».

Cette formule n'est peut-être pas encore assez large. Elle suppose que le passé peut revivre, que la production agricole sera de nouveau à base de travail.

Le peu que nous savons des évolutions historiques n'encourage guère à adopter cette conception. Il n'y aura pas retour à la terre, parce qu'il ne peut pas y avoir retour au passé.

La construction d'un réseau très dense de voies ferrées comme celui qui s'est étendu sur la France au XIX^e^ siècle, et qui a introduit dans les villages bien des commodités réservées jusque-là aux cités, aurait pu, en bonne logique, maintenir les paysans aux champs et même ramener les déserteurs.

Or, l'on sait qu'elle a favorisé l'exode; que les trains sont partis vers les villes, charriant des millions de travailleurs agricoles et qu'ils en sont toujours revenus vides (1).

Il en sera de même de l'électricité; en se substituant à une partie de la main-d'œuvre, elle diminuera le rôle de celle-ci; en faisant goûter aux campagnards un peu du confort des villes, elle avivera leur désir de bien-être, beaucoup plus qu'elle ne le contentera.

Admettre l'opinion contraire, qui est l'opinion courante, c'est se mettre en contradiction avec toute l'expérience.

---

(1) Cf. à propos de la dépopulation des campagnes, *La France de l'Est*, Vidal de Lablache, p. 142 : « L'intervention des chemins de « fer n'a pas créé ce changement, mais l'a précipité. Ils ont agit « soit par leur proximité immédiate, soit par contre-coup dans « les parties provisoirement à l'écart. »

C'est vouloir que l'avenir reproduise exactement le passé; c'est nier ses facultés de création; c'est prendre un moment de la durée et, le considérant comme parfait, émettre la prétention de le prolonger dans l'éternité. C'est une conception manifestement étroite.

Et pourtant, c'est l'objet avoué de l'électrification des campagnes. Voilà qui est bien embarrassant et qui paraît nous donner bien peu d'indications sur le régime juridique à adopter. Cependant, nous touchons au but.

Puisque les personnes les plus qualifiées semblent se tromper dans l'appréciation de l'objet qu'elles poursuivent, c'est qu'en vérité cet objet est indéterminable.

La collectivité française sent très bien que la plus grande partie de son territoire, celle que constitue les campagnes, ne peut plus continuer à vivre comme par le passé; il faut lui donner de nouveaux moyens d'existence. A tout hasard, et faute de mieux, on veut lui fournir de l'électricité; cette source d'énergie a fait merveille dans d'autres domaines. On la compare souvent à une fée, on espère qu'elle ne perdra pas sa baguette dans les bois et les champs, qu'elle fera des miracles. Lesquels? On l'ignore.

Elle contribuera à dépeupler les campagnes de ses cultivateurs, peu importe; on a confiance que les épis qu'égrénera la traîne de sa robe seront peu de chose à côté des moissons que sa baguette fera surgir, ou des autres sources de richesses que son pied fera jaillir (1).

---

(1) Il est probable que la diffusion de l'électricité contribuera également à développer la vie publique. Celle-ci est beaucoup moins intense dans les campagnes que dans les villes. Il semble qu'une lumière largement répandue soit un facteur favorable à son développement.

La première conception se révélait étroite et contraire aux faits. Celle-ci présente la base large qui est nécessaire pour servir de fondements à une entreprise aussi grandiose que l'est celle de la distribution de l'électricité dans des milliers de communes rurales; elle repose, en outre, sur un fait bien établi : la puissance de création du génie humain.

Aussi ne saurait-on retenir contre elle qu'elle n'est pas couramment adoptée; l'histoire nous montre que de semblables méprises ne sont pas rares. On en signale à l'apparition de toutes les grandes découvertes : « On s'explique « que les chemins de fer à leur début aient pu paraître « à certains hommes d'Etat une invention sans consé« quence. Cette invention n'a dégagé que graduellement « les conséquences qu'elle portait dans ses flancs» (1).

De même, l'introduction de l'électricité dans les campagnes sera suivie d'un cortège de résultats que ne prévoient pas ses plus actifs artisans.

Mais cela même nous fait sentir combien une telle œuvre dépasse les forces de l'initiative privée, combien cet acte de foi collectif appelle les efforts de la collectivité tout entière. L'aménagement des efforts collectifs est justement une œuvre qui relève de la puissance publique. « D'après « la conception française, l'objet du Droit public se trouve « essentiellement dans l'aménagement de ce qui est d'in« térêt général par le moyen de la volonté générale (2). »

Nous verrons par la suite comment les nécessités de

---

(1) Vidal de Lablache, *La France de l'Est*, p. 143.

(2) Hauriou (13), 6e éd., p. 2.

l'exécution, qui ne peut être également que collective, ont provoqué l'intervention de la puissance publique.

Mais il était opportun de montrer, dès l'origine, comment l'objet même de l'entreprise, par l'ampleur, par l'absence de toute idée de lucre, par l'impossibilité de le rapporter au patrimoine de certaines personnes ou de certaines catégories de personnes, rentre dans le domaine du Droit public.

Ce caractère va déterminer, dans ses plus petits détails, le régime juridique de l'entreprise. Nous allons le constater en examinant ses moyens d'exécution.

TITRE II

Les Conditions d'exécution de l'entreprise

Pour déterminer les voies d'exécution d'une entreprise comme l'électrification des campagnes, il est logique de passer en revue, au préalable, les conditions de fait et de droit qu'elles rencontrent, car ces conditions ne peuvent manquer d'avoir leurs exigences dont il faudra tenir compte.

CHAPITRE III

LES CONDITIONS DE L'ÉLECTRIFICATION EN GÉNÉRAL

Dès sa naissance, l'électricité ne put s'accommoder du moule des intérêts privés, qui se révêla trop étroit pour elle.

Tout alla bien tant qu'on se contenta, pour sa production, des machines à vapeur.

Les difficultés s'élevèrent et bientôt se multiplièrent quand on recourut à l'utilisation des cours d'eau.

Les nécessités de la technique amenèrent à se servir de préférence des rivières à pente très forte rangées dans la catégorie des cours d'eau non navigables ni flottables.

Comme ces cours d'eau ne dépendent point du domaine public, on aurait pu croire que les règles du Droit privé allaient suffire. Cependant elles se montrèrent vite insuffisantes.

Réglementation de la production. — La loi du 8 avril 1898, en effet, distingue dans ces cours d'eau deux éléments : le lit, qui est la propriété des riverains; l'eau, qui est une « *res communies* » dont les riverains ont simplement l'usage.

Aux termes des articles 643 et 644 du Code civil, qui

réglementent cet usage, ils doivent rendre l'eau à leur cours naturel dès qu'elle sort de leurs fonds.

La situation se compliquait encore du fait que la servitude d'appui sur la rive opposée en vue de l'établissement du barrage n'avait été créée, par la loi du 11 juillet 1847, que pour l'irrigation; on ne pouvait s'en prévaloir dans un but industriel.

La construction d'un barrage et la submersion d'un bief de retenue, la dérivation des eaux par un canal d'amenée supposaient donc la propriété des deux rives sur des étendues considérables. Une entente amiable entre les différents propriétaires s'imposait, mais ne se nouait pas toujours facilement. Elle était même devenue pratiquement impossible, car des spéculateurs, baptisés « barreurs de chute», acquéraient sur les points convenablement choisis, des terrains et ne consentaient à les céder aux industriels qu'à des prix exorbitants.

Cette impasse juridique fut supprimée par la loi du 16 octobre 1919. Les riverains peuvent dès lors être évincés de leurs droits de riveraineté (art. 6); ils sont même exposés à l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 5). Par une contre-partie logique, les industriels, qui bénéficient ainsi de certains droits de la puissance publique, participent à certaines de ses obligations: leur entreprise ne vit pas sous le régime de la liberté, mais sous celui de la concession (1); elle est soumise à un cahier des charges dont l'une des conditions les plus originales

(1) Il subsiste seulement une demi-liberté pour les usines d'une puissance égale ou inférieure à 500 kilowatts, c'est-à-dire pour les petites usines.

est de réserver une certaine proportion de la force produite aux besoins locaux, aux besoins de certains groupements d'intérêt public, comme les associations agricoles.

L'électricité apparaît donc, dès maintenant, comme une marchandise d'une nature spéciale, sur laquelle la collectivité se reconnaît certains droits.

De tels droits se retrouvent dans un autre aspect de la production. En effet, celle-ci se concentre de plus en plus dans un certain nombre d'usines puissantes qui se trouvent étroitement localisées le long de certains cours d'eau d'une part, dans le voisinage des mines ou des grandes centres industriels d'autre part.

Par ailleurs, ces diverses usines ont des régimes de fonctionnement très différents : celles qui utilisent les forces hydrauliques sont soumises aux variations de débit ; or, le régime des cours d'eau varie de l'un à l'autre : au moment où l'un présente ses hautes eaux, ce qui entraîne une surproduction d'énergie, l'autre est en période de maigres, ce qui amène une sous-production.

Certaines usines thermiques, de leur côté, voient parfois les demandes des consommateurs varier avec les saisons.

Il devenait donc nécessaire de relier les principaux centres de production par ce qu'on a appelé « les grandes routes nationales électriques » (1), afin qu'ils puissent se prêter une mutuelle assistance.

Ces réseaux de jonction existaient déjà en partie sous forme d'une multitude de réseaux privés de distribution, qui s'intercalent entre les centres de production, formant

---

(1) Rapport de M. Charlot : Documents parlementaires, Chambre des Députés, 7 juillet 1922, nº 4757.

une chaîne presque continue. Mais il fallait que leurs propriétaires consentent à leur utilisation comme réseau de transport, et au passage dans leurs fils d'un courant qu'ils n'auraient pas le droit d'utiliser. Il fallait, d'autre part, nouer les mailles qui manquaient encore.

Si la dernière partie de ce programme ne soulevait pas de difficultés spéciales, il n'en était pas de même de la première, qui se heurtait à des droits de propriété; les propriétaires des réseaux pouvaient, à juste titre, refuser d'accorder droit de transit dans leurs canalisations et n'étaient tenus en ce sens d'aucune obligation légale.

La création de cette obligation fut précisément l'objet de la loi du 19 juillet 1922. Le paragraphe 1er met à leur charge une servitude de passage; une sanction très rigoureuse est prévue par le paragraphe 2; en cas de refus de ces propriétaires, en effet, « l'Etat peut, après avis du « Comité d'électricité, se substituer à eux, soit par rachat « de leurs installations, si l'acte qui les autorise prévoit « cette éventualité, soit par voie d'expropriation, con- « formément à la loi du 3 mai 1841, après que l'utilité « publique en aura été prononcée par décret en Conseil « d'Etat ».

Dès sa production, l'électricité apparaît donc comme ayant besoin de l'aide de l'Etat et comme ne pouvant vivre et prospérer qu'avec le secours de procédés exorbitants du droit commun. Il semble qu'elle soit incompatible avec le principe de la propriété privée, et paraît, de par sa nature immatérielle, comme échapper à l'appropriation individuelle.

La réglementation de la distribution. — Ce caractère public de l'électricité se précise lorsqu'on examine sa distribution. « La distribution qui est un mode de circu-« lation rentre, tout naturellement, dans le domaine de « la police de l'Etat qui est essentiellement une police « de la circulation des hommes et des choses (1). »

La puissance publique intervient tout naturellement sans avoir à prendre d'initiative de ce chef : la distribution d'électricité, en effet, est amenée inévitablement à traverser ou emprunter la voie publique, c'est-à-dire un ouvrage public préexistant; elle se trouve forcée à demander une autorisation que la puissance publique peut ne lui accorder que sous certaines conditions.

Ces modalités ont été réglementées par une loi bien antérieure à celles déjà rencontrées jusqu'à présent, par une loi du 15 juin 1906; car la production, ne rentrant par naturellement comme la distribution dans le domaine de la police de l'Etat, « il n'est pas surprenant qu'une loi « sur la distribution de l'énergie électrique ait précédé « la loi sur la production de cette énergie » (1).

Elle nous intéresse particulièrement, car elle s'applique à toutes les distributions, y compris les distributions rurales. Elle attache une telle importance à l'emprunt de la voie publique qu'elle accorde la liberté aux réseaux qui sont établis exclusivement sur des terrains privés (art. 2); l'entrepreneur n'est tenu de faire aucune déclaration, il n'a besoin d'aucune autorisation. Cette liberté absolue ne subit d'atteinte qu'au cas où la canalisation

---

(1) Hauriou (13), 10e éd., p. 787.

est établie à moins de dix mètres d'une ligne téléphonique ou télégraphique, c'est-à-dire d'un ouvrage public préexistant, dont le bon fonctionnement pourrait être troublé par la nouvelle installation; ici, une simple autorisation est exigée : elle est donnée par le préfet, qui doit seulement vérifier si la distribution remplit les conditions techniques nécessaires pour ne gêner en rien les transmissions télégraphiques et téléphoniques.

Ce régime de liberté n'est plus admis lorsque la distribution emprunte une voie publique, ce qui est le cas normal. On applique la règle rationnelle d'après laquelle toute occupation d'une dépendance du domaine public par un particulier, quelle que soit la destination et l'utilisation des ouvrages à y établir, n'est possible qu'avec le consentement formel des Pouvoirs publics.

« L'autorité compétente n'a plus seulement à examiner « la question de savoir si l'existence de ces ouvrages est « compatible avec l'utilisation normale des voies publiques; « elle doit examiner, en outre, si l'installation projetée « ne risque pas de créer un obstacle à l'organisation et au « fonctionnement des services publics (1). »

« Une autre considération lui impose un examen sérieux : « le nombre des canalisations est limité par le jeu des « places disponibles sous la chaussée ou le long des façades « et surtout par les inconvénients que présentent le « remaniement fréquent des chaussées, en cas de canali- « sations souterraines multiples, et le voisinage de plu- « sieurs conducteurs aériens, surtout s'ils sont à haute

(1) Circulaire datée du 3 août 1908, du Ministre des Travaux publics.

« tension. La faculté d'occuper le domaine public ne « peut, dès lors, être accordée sur une même voie qu'à « un très petit nombre de bénéficiaires» (1).

C'est donc presque un monopole que l'Administration va consentir, et c'est là un acte toujours grave.

Ce consentement administratif peut être accordé sous la forme de permission de voirie ou sous la forme de concession.

La permission, c'est le point qui nous importe le plus ici, est exclusive de toute clause commerciale : « Elle ne « peut prescrire aucune disposition relative aux conditions « commerciales de l'exploitation » (art. 5, § 2, de la loi du 15 juin 1906).

« Elle ne peut imposer au permissionnaire aucune « charge pécuniaire autre que les redevances dues pour « l'occupation du domaine public » (art. 5, § 3).

L'autorité publique n'apporte donc aucune restriction aux droits commerciaux du permissionnaire, qui pourra disposer de son électricité à sa guise, aux conditions qu'il lui plaira.

Cela semble contraire à tout ce que nous avons vu jusqu'à présent, et à cette idée que la fourniture de l'énergie électrique présente les caractères d'un service public. La contradiction n'est qu'apparente.

Dans l'esprit du législateur de 1906, la permission de voirie devait surtout être appliquée à de petites entreprises visant à distribuer l'électricité à quelques particuliers et ne cherchant nullement à la vendre au public.

---

(1) Circulaire datée du 3 août 1908. du Ministre des Travaux publics.

Mais les industriels ne laissèrent pas échapper un régime qui, sans leur imposer d'obligations, leur valait un droit d'occupation que la jurisprudence du Conseil d'Etat tendait à rendre perpétuelle (1); l'Administration se trouva bientôt en présence de véritables réseaux, « n'offrant aucune garantie ni aux communes, qui ne « peuvent contrôler la bonne exploitation de ces distri- « butions publiques, ni aux particuliers que ne protègent « aucun cahier des charges, aucun tarif approuvé» (2).

Dès lors, par des efforts incessants, l'Administration vise à soumettre les permissionnaires à certaines charges; en particulier, elle veut les obliger à « renoncer éventuelle- « ment, sur la demande de l'autorité concédante et après « préavis de deux ans, au bénéfice de leur permission, « s'ils en sont requis, dans l'intérêt public» (2).

Cette évolution (3) s'est concrétisée dans une proposition de loi déposée par le député Néron, le 8 juillet 1921, qui tend à réglementer la permission de voirie.

Le député Charlot, dans le rapport favorable qu'il lui a consacré (4), fait remarquer que « l'erreur fondamentale « du législateur de 1906 a été de n'imposer aucune clause « commerciale à une catégorie de distributeurs dont « l'industrie constitue cependant un véritable service « public».

---

(1) P. Jolly (11 *bis*), p. 63 et suiv.

(2) Circulaire du Ministre des Travaux publics, datée du 1er octobre 1912; citée dans Jolly (11 *bis*), p. 68.

(3) Elle est retracée avec précision dans Jolly (11 *bis*), p. 63 et suiv.

(4) Rapport de M. Charlot : Documents parlementaires, Chambre des Députés, 8 juillet 1922, nº 4772.

Modifiant les modalités de la proposition Néron, il propose lui-même d'imposer aux permissions de voirie une durée déterminée et un tarif maximum. Ce régime de la permission de voirie réglementée « ne donne pas aux « consommateurs rigoureusement les mêmes garanties « que la concession avec cahier des charges, mais il sauve- « garde beaucoup mieux les intérêts du public » que le régime actuel, « tout en présentant sur celui de la concession « l'avantage d'être plus simple » (1).

Le fait que cette proposition, adoptée par la Chambre des Députés, n'ait pas été votée au cours de la législature, ne signifie nullement qu'elle soit inopportune; les inconvénients de la permission de voirie, organisée par la loi de 1906, se sont amplifiés dans la période de l'après-guerre, où certaines Compagnies d'électricité ont abusé de leur liberté pour faire subir à leurs abonnés des irrégularités et des suspensions de courant, pour leur imposer des majorations de tarif excessives (2).

L'exagération de ces phénomènes, venant après les efforts antérieurs de l'Administration, montre que le législateur n'est pas entièrement libre de créer ou de ne pas créer des services publics.

Ils existent indépendamment de toute consécration légale en vertu de leur propre nature. « Chassez le naturel, il revient au galop » : la maxime trouve ici une application

---

(1) Rapport de M. Charlot : Documents parlementaires, rapport cité.

(2) Débats parlementaires : Chambre des Députés, séance du 30 décembre 1921.

juridique. Et cette histoire de la permission de voirie illustre mieux que toute autre combien la distribution d'énergie électrique participe par nature du service public.

Il serait toutefois injuste d'accuser le législateur de 1906 d'avoir entièrement méconnu les caractères de la distribution d'énergie.

A côté de la permission de voirie, qui semble surtout avoir eu pour but de faciliter les débuts de l'électricité, rendus difficiles par la concurrence du gaz, il a organisé le régime de la concession, avec cahier des charges fixant une durée déterminée et un tarif maximum.

Or, comme on l'a écrit : « la concession de travaux « publics serait mieux nommée concession de service pu- « blic... L'opération entraîne la main-mise de l'Adminis- « tration sur une entreprise qui, en soi, eût pu demeurer « privée; par suite, libre de tout assujettissement. Toute « entreprise organisée sous la forme d'une concession de « travaux publics devient un service public» (1). Il est inutile d'insister sur cette considération générale qui n'est pas spéciale à notre matière, mais qui prend ici une valeur particulière.

Appréciant cette loi de 1906 et la faculté qu'elle donne de choisir entre la permission de voirie et la concession, M. Hauriou conclut : « Ainsi le régime de la concession « de travaux publics est possible sans être obligatoire, « c'est-à-dire que le service de distribution n'est pas néces- « sairement érigé en un service public» (1).

On ne saurait mieux résumer l'esprit de cette loi et

---

(1) Hauriou (13), 6e éd., p. 691-692.

nous avons vu, plus haut, comment l'expérience avait révélé le vice profond de cette conception, et comment une évolution, due beaucoup plus à des nécessités pratiques qu'à un mouvement doctrinal, tendait à transformer obligatoirement le service de distribution en service public.

CHAPITRE IV

CONDITIONS DE L'ÉLECTRIFICATION DES CAMPAGNES

Tels sont les caractères généraux des distributions d'électricité. Celle des campagnes y participent également, ce qui va déterminer les grandes lignes de leur régime juridique; mais elles présentent, en outre, des caractères spéciaux : ces derniers sont d'ordre économique, et leur influence est tellement décisive qu'on ne saurait les passer sous silence.

On les a condensés en disant que « les réseaux ruraux représentent le maximum de dépenses pour le minimum de recettes» (1).

Dépenses excessives. — Le gros volume atteint par les dépenses s'explique essentiellement par la dispersion de la population, c'est-à-dire des consommateurs.

Même lorsqu'on envisage une campagne à villages agglomérés, le nombre de kilomètres de lignes nécessaires y est beaucoup plus considérable qu'à la ville. Supposons, par exemple, un canton agricole de 6.000 habitants,

(1) *Electrification des Campagnes* (7), p. 10.

comprenant douze villages de 500 habitants, distants les uns des autres de trois kilomètres environ : pour amener l'électricité de l'usine sur la place de chaque commune, il faudra construire trente-six kilomètres de lignes. Si l'on envisage une petite ville de 6.000 habitants, il suffira de un ou deux kilomètres de ligne pour joindre l'usine au centre de la commune.

Ce développement excessif, mais inévitable, des lignes est une source de grands malheurs.

Les frais d'établissement se trouvent multipliés dans des proportions dangereuses. Comme le coût de un kilomètre de ligne varie entre 6.000 francs et 9.000 francs, c'est, dans l'exemple précédent, un accroissement de 200.000 francs à 300.000 francs que devra supporter le réseau rural; comme cette dépense se répartit entre 6.000 habitants, c'est donc, pour chacun d'eux, une charge supplémentaire de 300 francs à 500 francs.

Les dépenses d'entretien augmentent en rapport. Elles se trouvent d'abord multipliées par le nombre de kilomètres, ce qui est déjà appréciable puisqu'on peut les évaluer en moyenne à 200 francs par kilomètre et par an (1).

Mais surtout, elles croissent plus que proportionnellement. Il faut des moyens de locomotion rapides pour surveiller et pour aller opérer les réparations nécessaires qui doivent toujours être faites sans délai; le moindre réseau rural voit son budget grevé par l'achat, l'entretien et la consommation d'une voiture automobile.

---

(1) Préaud (1, 5e Congrès), p. 5.

Bien plus, le rendement des réseaux (1) s'en trouve affaibli d'une façon très onéreuse.

En effet, malgré les apparences, l'électricité est une marchandise difficilement transportable, et c'est là sa plus grosse infériorité sur le charbon; elle n'a plus la même valeur à l'arrivée qu'au départ, car tout le long du chemin se sont produites des pertes. Les pertes sur les lignes, les pertes dans les postes de transformation absorbent la majeure partie de l'électricité produite. On a pu écrire sans paradoxe : « Dans un réseau rural, les consommateurs « de courant les plus importants sont parfois les transfor- « mateurs eux-mêmes» (1).

On ne saurait blâmer les industriels d'éprouver peu d'attraits pour cette singulière clientèle.

L'importance qu'elle acquiert dans les campagnes a été dénoncée en 1923, au Congrès de l'Agriculture française :

« En fait, pour vendre un kilowatt-heure dans une ville « ou dans un centre industriel, il suffit que l'usine en « produise de un et quart à un et demi. Sur un réseau « rural, il faut produire en moyenne de deux à trois « kilowatt-heure pour en vendre un (2). »

Enfin, pour vendre ce malheureux survivant, il faut encore se résigner à de lourdes charges résultant des frais d'exploitation. Ceux-ci sont d'autant plus lourds que réseau est plus étendu : les frais de relevé des compteurs et d'encaissement des recettes (3), les frais de surveil-

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 8.

(2) Préaud (1, Congrès), p. 6.

(3) « Dans les communes rurales, il peut arriver, pendant la belle saison, que les sommes encaissées couvrent à peine le salaire et les frais de déplacement de l'agent comptable. »

lance grandissent plus vite que la longueur des lignes.

Tous ces suppléments de dépenses que supportent les réseaux ruraux se trouvent résumés dans le calcul suivant :

Dans un réseau urbain, le prix de revient d'un kilowatt-heure est de 0 fr. 65; dans un réseau rural, il se monte à 1 fr. 90.

Ces chiffres ne sont valables que pour l'année 1922 et pour certaines conditions, mais la proportion qu'ils établissent garde une valeur absolue : « toutes conditions « d'emploi restant constantes, on peut estimer que l'éner- « gie électrique coûte trois fois moins cher à l'exploitant de « la Ville-Lumière qu'au petit distributeur communal » (1).

Cette conclusion suppose que les conditions d'emploi sont les mêmes dans les deux cas. Or, cette hypothèse optimiste n'intervient ici que pour simplifier le raisonnement et, dans la réalité, le réseau rural présente là encore, des infériorités qui réduisent fortement ses recettes.

Recettes minimes. — La consommation d'électricité est très faible à la campagne. On n'y fait pas des orgies de lumière; les cultivateurs n'ont pas encore l'habitude du luxe. « On ne s'éclaire que là où il faut et quand il faut (2) ».

On se contente de deux ou trois lampes, au lieu d'en faire poser dans tous les locaux de la ferme; on n'en fait que rarement installer dans les cours, alors que ce serait peut-être là le plus grand progrès. D'ailleurs, quand bien même l'éclairage se développerait et viendrait à égaler l'éclairage urbain, il ne fournirait toujours, comme ce dernier, que d'assez maigres profits.

---

(1) Wattelet, *Revue générale d'Electricité*, t. XII., 1922, p. 772.
(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 6.

Seule, l'utilisation de l'électricité comme force motrice pourrait être fructueuse.

Or, les moteurs employés en agriculture sont très faibles : une force de deux à trois chevaux-vapeur suffit à faire tourner toutes les machines de l'intérieur de la ferme; seules, les grosses exploitations ont besoin, pour leur battage, d'un moteur d'une dizaine de chevaux-vapeur. Ces petits moteurs consomment peu d'énergie pendant l'unité de temps. Encore, s'ils fonctionnaient de nombreuses heures ! Mais ils sont loin de marcher une demi-heure par jour, car il suffit de quelques minutes pour écrémer le lait d'une journée ou broyer l'avoine des chevaux. Aucune comparaison n'est possible avec le moteur de l'industrie, qui tourne huit heures par jour.

On estime que la durée d'utilisation actuelle reste souvent inférieure à cent heures et ne dépasse guère cent cinquante heures par an (1). Elle est comprise dans le domaine industriel entre mille et trois mille cinq cents heures (2).

Le rapprochement de ces deux chiffres fait prévoir suffisamment quelles différences de recettes peuvent présenter un réseau rural et un réseau urbain.

Ajoutons que cette consommation si faible est, en outre, très irrégulière. Comme toutes les choses rurales, elle varie avec les saisons et les intempéries. Les battages ne sont guère effectués que pendant l'hiver. On réserve ordinairement pour les mauvais temps la plupart des travaux d'intérieur. Quand il fait soleil, tout le monde part aux

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 6.

(2) *L'Electrification des campagnes* (7), p. 10.

champs, les moteurs dorment. La pluie survient-elle, on rentre à la ferme et tous les moteurs se mettent à tourner. De telles variations rendent difficiles une exploitation rémunératrice, car celle-ci exige de la régularité.

Certes, on espère améliorer la situation actuelle. Des perfectionnements techniques permettront vraisemblablement de faire baisser les dépenses; l'utilisation de l'électricité pour le labour du sol et dans les ateliers familiaux, en augmentant et en régularisant la consommation, augmentera les recettes (1). Mais ces visions d'avenir ne peuvent suffire à équilibrer un budget actuel.

Or, un budget de réseau rural est toujours en déficit : ce résultat, que les considérations précédentes permettaient de prévoir est confirmé par l'expérience. Dans la région lorraine, pour une recette de douze francs (12 fr.) par habitant, on a calculé que les dépenses s'élevaient à trente et un francs quatre-vingt-dix centimes (31 fr. 90) [2.]

Dans les autres régions, des conclusions analogues se sont imposées : « Ces réseaux, écrit le député E. de Warren, « ne constituent pas précisément de bonnes affaires finan- « cières, et leur développement ne peut être attendu des « seuls efforts privés de l'industrie électrique. Pour une « entreprise normale, la création et l'exploitation d'un « réseau agricole risqueraient presque à coup sûr d'aboutir

---

(1) D'une façon générale, l'emploi généralisé de l'électricité par les habitants des campagnes suppose à la fois des progrès techniques et une éducation des intéressés : les premiers peuvent être rapides; la seconde est ordinairement lente.

(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 6.

« à un déficit ou, du moins, de conduire à des tarifs de « vente absolument prohibitifs » (1).

Le rapport du député Queuille dresse une énumération impressionnante de ces constatations et les résume en une phrase : « Un réseau rural n'est pas une affaire indus- « trielle » (2).

Mais alors, que peut-il bien être, sinon une affaire administrative ?

L'affaire ne relevant manifestement pas du domaine de la charité, quelle personne se déclarera prête à combler le déficit (3), sinon une institution publique; un des caractères essentiels d'une telle institution étant précisément de poursuivre un but non lucratif (4).

Reste, dès lors, à déterminer cette institution; le choix n'a pas encore été fait définitivement, et l'Etat, les départements et les communes apportent leur concours financier.

L'aide de l'Etat. — Que les sommes à engager soient

---

(1) E. de Warren : Documents parlementaires, Chambre des Députés, 20 février 1923, nº 5622.

(2) Queuille (3).

(3) Préaud (1, Congrès), p. 7. — Ce déficit est variable : « Pour la généralité des cas, les conditions accessibles dans l'exploitation des réseaux ruraux d'électricité ne permettent pas de rémunérer tout le capital d'installation. La portion susceptible d'être rémunérée est essentiellement variable suivant les conditions géographiques, agricoles et industrielles de chaque région. »

(4) Hauriou (13), 6e éd., p. 42.

estimées à trois milliards (1) ou à cinq milliards (2) pour l'ensemble de la France, peu importe. L'ordre de grandeur de ces chiffres appelle nécessairement l'intervention de la plus puissante des institutions publiques, l'Etat. L'histoire, d'ailleurs, nous apprend que cette intervention s'est déjà produite dans des cas analogues, par exemple lors de l'établissement des réseaux de voies ferrées. D'un autre côté, le secours d'autres institutions moins puissantes, comme le département ou la commune se produit tout naturellement, par suite de l'aspect régional ou local que présentent les choses rurales.

Ces participations financières ne se font naturellement pas sans conditions, et elles ont noué entre les intéressés des rapports légaux qu'il nous faut décrire

L'Etat est intervenu par des subventions à fonds perdus, ou par des prêts remboursables à intérêts réduit.

Les subventions. — L'histoire des subventions est assez compliquée; elle se trouve racontée dans de longues circulaires ministérielles (3).

Un fait bien curieux y apparaît dès la première page : on éprouva quelque peine à faire rentrer ces subventions dans le cadre des lois et décrets existants.

On ne pouvait les justifier qu'en les considérant comme

---

(1) Queuille (3) : Rapport de M. Tardy, directeur de l'Office national de Crédit agricole.

(2) Mestre (8).

(3) Circulaire des Ministres de l'Agriculture et des Travaux publics, du 16 octobre 1919.
Instruction du Ministre de l'Agriculture, du 15 juin 1920 ;
Arrêté et circulaire du Ministre de l'Agriculture, du 5 janvier 1924.

appliquées à des travaux d'amélioration agricole (1). Or, nous avons vu que l'électrification des campagnes ne répondait pas d'une façon précise à ce but. Le Ministre de l'Agriculture dut recourir, pour définir ces travaux, à des formules trop larges pour être bonnes, telles que celle proposée en 1924 : « Il ne faut pas considérer comme remplissant uniquement cette condition les transports d'énergie en vue de la culture des terres ou du traitement des produits du sol, mais également ceux destinés soit à l'éclairage des bâtiments d'habitation et d'exploitation des cultivateurs, même des voies publiques, dans les communes essentiellement agricoles, soit à la petite industrie rurale » (2).

Cette définition a paru si ample, qu'on a éprouvé le besoin de la restreindre après coup et, d'après l'arrêté du 5 janvier 1924, article 1er, les subventions « ne portent « que sur la part de dépenses à effectuer pour satisfaire « aux besoins agricoles ».

Quand on se rappelle tout ce que l'objet de l'électrification des campagnes contient de vague et de flottant (3), on peut penser que cet effort pour limiter les subventions, risque d'être vain, et que cette disposition court la chance, dans la plupart des cas, de rester lettre morte.

Mais une autre restriction jouera plus efficacement. La subvention, en effet, n'est pas obligatoire pour l'Etat; elle est seulement facultative, en ce sens que « les subven-

---

(1) La matière est réglée par le décret du 5 avril 1903, par l'arrêté ministériel du 25 juillet 1903, par la circulaire ministérielle du 25 février 1911.

(2) *L'Electrification des Campagnes* (7), p. 22.

(3) Voir plus haut, chapitres I et II.

« tions... sont accordées dans la limite des crédits dispo-
« nibles » (article 1er du même arrêté).

Les entreprises n'ont donc pas un droit pur et simple à la subvention, mais un droit conditionnel. La condition est... qu'il reste des crédits. Elle a d'autant plus de chances de défaillir, qu'il s'agit non pas de crédits spécialement affectées aux distributions rurales d'énergie et pouvant, par suite, être calculées en conséquence, mais de crédits affectés à l'ensemble des entreprises d'hydraulique et du Génie rural.

En fait, en raison de l'augmentation des besoins à satisfaire, il arrive à cette condition de ne pas se réaliser. « Alors qu'avant la guerre, les réseaux exécutés ou pro-
« jetés avec le concours financier de l'Etat, ne dépassaient
« pas une vingtaine, les projets subventionnés en 1923
« sont au nombre de cent soixante-dix (170), représentant
« des dépenses s'élevant à plus de cinquante millions (50)
« et les subsides accordés ont atteint treize millions (13).
« Faute de crédits, un nombre très important de demandes
« ont dû être ajournées » (1).

Ces subventions, ainsi limitées quant à leur objet et quant à leurs modalités, sont versées en capital. Le Parlement a, sur ce point, repoussé une suggestion du député Queuille, qui proposait de la verser sous forme d'annuités qui auraient correspondu aux intérêts des emprunts contractés par les entreprises et auraient servi à leur paiement. Il aurait suffi, pour cela, d'appliquer ici les dispositions de l'article 41 de la loi de finances du 31 décembre 1920, d'après lesquelles « la subvention allouée

(1) *Electrification des Campagnes* (7).

« par l'Etat aux départements et aux communes pour leurs « constructions scolaires sera, à titre transitoire, et « pendant une période de cinq années, versée sous forme « d'annuités» (1). Ce système aurait permis un plus gros chiffre de travaux.

On a donc préféré la subvention sous forme de capital, dont le montant est calculé sur des bases de plus en plus perfectionnées.

D'après la circulaire ministérielle du 19 octobre 1919 (2), elle pouvait atteindre la moitié de la dépense de premier établissement. La circulaire ministérielle du 15 juin 1920 précisa que ce maximum ne pourrait être égalé que dans les régions pauvres; ailleurs, il fallait s'en tenir à la proportion du tiers.

L'arrêté du 5 janvier 1924 a maintenu sensiblement ces proportions : « La subvention totale... ne peut excéder trente pour cent (30 %) de la part des dépenses correspondant à des usages agricoles» (article 5) [3].

Mais si l'Etat ne fournit ainsi qu'une partie des sommes nécessaires, cependant il en profite pour contrôler la totalité de la dépense; il subordonne l'octroi de la subvention à des conditions telles que l'entreprise, avant même

---

(1) Queuille (3).

(2) Analysé par Queuille (3).

(3) Cependant deux majorations sont prévues : l'une de 5 %, lorsque le capital réuni localement par les collectivités intéressées, à l'exclusion des subventions éventuelles du département, aura été obtenu à un taux moyen inférieur à 4 % (art. 6); l'autre, dans le cas où les collectivités ne bénéficient pas de prêts à taux réduits, (est) égale à la valeur actuelle de la bonification d'annuité correspondant au montant du prêt à taux réduit auquel elles auraient pu prétendre (art. 7).

sa naissance, se trouve soumise à son autorité. En effet, avant tout commencement d'études, une demande doit être adressée au Ministre de l'Agriculture; les études ne doivent être entreprises que si l'Etat, par l'organe des ingénieurs du Service du Génie rural, admet leur utilité; elles sont alors effectuées par les personnes qu'il aura agréées et sous son contrôle.

Par la suite, « les travaux ne pourront être commencés « qu'après approbation des projets définitifs par le Ser- « vice des Améliorations agricoles (Service du Génie rural) « et leur exécution devra se faire sous son contrôle» (1).

Si l'on ajoute que les études peuvent, sur la demande des intéressés, être faites par le Génie rural lui-même, on voit que l'Etat ne prend pas seulement l'entreprise sous son contrôle, mais qu'il la prend sous sa direction.

Cette main-mise est d'autant plus remarquable que son bénéficiaire, loin de fournir la totalité des sommes nécessaires, n'en fournit même pas la moitié.

Elle ne repose d'ailleurs que sur des considérations financières et n'a pour but que d'assurer une bonne utilisation des fonds versés. Lorsque celle-ci paraît impossible à obtenir, l'Etat se désintéresse de l'entreprise; c'est ainsi qu'aucune demande de subvention ne peut être prise en considération, si la dépense prévue au projet dépasse un certain maximum au-delà duquel on considère l'affaire comme ayant peu de chance de prospérer (2).

---

(1) Article 3 de l'arrêté du 25 juillet 1903.

(2) Article 5 de l'arrêté du 5 janvier 1924.
Ce maximum est fixé, au début de 1924, à 300 francs par habitant desservi.

On apprécie par là l'importance du problème financier. C'est lui qui motive l'intervention de l'Etat; sans lui, des rapports si étroits ne se seraient pas noués entre l'Etat et l'entreprise.

Les prêts à long terme et taux réduit. — Les rapports sont encore beaucoup plus stricts lorsqu'ils prennent naissance non pas dans une subvention, mais dans un prêt à long terme à taux réduit. Ce deuxième mode d'assistance de l'Etat est parfois préféré, parce qu'il ménage l'avenir des finances publiques et que le souci du remboursement rend leurs bénéficiaires plus économes des fonds qui leur sont confiés.

Appliqué d'abord aux Sociétés coopératives agricoles, puis étendu, par la loi du 5 août 1920, aux Sociétés agricoles d'intérêt collectif, il vient d'être notablement développé par la loi du 2 août 1923.

Ses conditions d'obtention sont plus rigoureuses que celles des subventions. Il suffit, pour bénéficier de ces dernières, qu'une part des dépenses ait pour but de satisfaire aux besoins agricoles; or, « il ne peut être accordé « de prêt que si cette proportion est prépondérante » (art. 2 du décret du 13 décembre 1923).

Les bases de son calcul sont moins favorables pour les collectivités que celles adoptées à propos des subventions. Il s'agit bien toujours des frais de premier établissement, mais loin de les prendre tous en considération, on ne fait entrer en ligne de compte que ceux déjà couverts par d'autres ressources de la collectivité.

Le prêt est, suivant les cas, égal à cette portion ou à une

fraction de cette portion (1). Sur ce principe, on a greffé différents facteurs, dont la complication ne trouve d'excuse que dans la variété infinie des choses rurales.

Ce principe, qui consiste à proportionner le prêt à l'effort des collectivités dans le but de réduire le premier, repose sur une conception bien optimiste de la psychologie des administrés, et il paraît certain qu'en pratique il se trouvera complètement en défaut; c'est l'effort des collectivités qui se réglera sur le prêt espéré.

Le taux auquel est consenti ce prêt, et qui ne peut dépasser trois pour cent (3%) [article 2 de la loi du 2 août 1923], montre bien que l'Etat ne fait point là une opération lucrative; on peut même dire que, pour la différence entre ce taux de faveur et le taux courant du marché, il y a une véritable subvention.

Bien que cette subvention déguisée se trouve infiniment plus réduite que celle examinée plus haut, elle entraîne pour l'entreprise des obligations plus étroites que dans le premier cas. Car pour la partie qui ne constitue pas une subvention, l'Etat se conduit comme un prêteur ordinaire. Suivant les termes même du décret du 13 décembre 1923, il passe avec la collectivité emprunteuse « un contrat » (art. 19) et il se montre particulièrement soucieux de la solvabilité de son débiteur.

Tout comme un particulier, il prend des renseignements sur son co-contractant. « Les demandes sont accompagnées « d'un mémoire justificatif donnant tous les renseigne-

---

(1) Article 5 du décret du 13 décembre 1923.
Le prêt varie ainsi entre 70% et 100% du capital réuni par les collectivités intéressées

« ments nécessaires sur le projet, les conditions de four-
« niture de l'énergie, le mode d'exploitation du réseau,
« l'équilibre financier de l'opération projetée... (Il) peut
« de plus leur demander toutes justifications complé-
« mentaires qu'il jugera nécessaires (art. 15) ».

Pour l'avenir, il se fait accorder des garanties personnelles d'ailleurs : « Toute modification aux conditions « financières de l'entreprise... telles qu'elles ont été éta-« blies au moment où le prêt a été consenti », doit être approuvé par lui (art. 22). Par la durée des prêts, qui peut atteindre quarante ans (40), on juge de l'importance de cet engagement.

Ces précautions paraissant encore insuffisantes, il stipule un prêt conditionnel.

On peut même y découvrir une double condition; tout d'abord une condition suspensive : « le versement des « fonds aux collectivités bénéficiaires... a lieu... sur justi-« fication des emplois antérieurs et des besoins » (art. 21).

Ensuite, une condition résolutoire : « Dans le cas où « une collectivité bénéficiant d'un prêt ne remplit pas « ou cesse de remplir les conditions en considération des-« quelles le prêt lui a été consenti, une mise en demeure « d'avoir à se conformer aux termes de son contrat lui « est adressée...; si, dans le délai d'un mois, il n'a pas « été déféré à cette mise en demeure, le capital restant « dû devient immédiatement exigible » (art. 23, §§ 1 et 2).

Une clause pénale (art. 23, § 3) vient renforcer cette dernière disposition.

Dès lors, on n'aperçoit plus très bien les actes que l'emprunteur peut faire librement; les obligations de son contrat le chargent de toutes les chaînes d'une entreprise

d'Etat sans lui en conférer les avantages, puisqu'il doit rémunérer et finalement rembourser son capital.

L'Etat qui donne ainsi assistance, à l'aide de subventions et de prêts, et qui profite de son intervention financière pour attirer à lui l'entreprise et l'envelopper de liens qui peuvent ne se dénouer qu'au bout de quarante ans, n'est pas la seule institution publique qui ait été amenée à aider l'électrification des campagnes.

Le département et la commune ont également été conduits, de par le déficit inéluctable des réseaux ruraux, à leur porter secours.

Leur intention n'a pas été réglée par des lois spéciales à la matière; ils ont, par suite, à leur disposition toutes les lois qui prévoient leur participation à une œuvre d'intérêt public. Leur choix a varié avec les situations; nous examinerons, plus loin, celui qui a prévalu dans la région lorraine (1).

Avant d'y arriver, et après avoir constaté combien les conditions de l'électrification en général, et celles de l'électrification des campagnes en particulier, avaient provoqué entre l'entreprise et l'Etat des rapports juridiques de plus en plus étroits, nous devons considérer si la situation dans la région lorraine poussait aux mêmes solutions.

---

(1) Voir plus loin, IIe partie.

CHAPITRE V

LES CONDITIONS DE L'ÉLECTRIFICATION DES CAMPAGNES DANS LA RÉGION LORRAINE

La situation dans la région lorraine se présentait sous un double aspect : économique et psychologique, qu'il importe de préciser.

Sous le premier rapport, la région lorraine était largement pourvue de réseaux de distribution et il était difficile de ne pas en tenir compte. Cet état de fait s'imposait presque à l'origine de toute action, avec ses avantages et ses inconvénients, recommandant certaines solutions, en excluant d'autres.

Le choix se trouvait borné, alors que dans une contrée où rien n'eût existé, il eût peut-être été plus large.

La situation économique. — Les vallées principales, qui sont mi-industrielles, mi-agricoles, sont presque toutes suivies par des lignes électriques.

Il en résulte comme un réseau de mailles plus ou moins larges enserrant une série de cantons agricoles qui sont dépourvus d'électricité et qui sont naturellement conduits à la demander aux lignes qui les entourent.

Le propriétaire de ces lignes est donc dans une situation

privilégiée, puisque l'acheteur peut difficilement s'adresser à un autre que lui; il jouit d'un quasi-monopole de fait (1).

Ce monopole s'était même renforcé, dès avant la guerre, par l'adjonction à l'élément matériel d'un élément contractuel.

Les propriétaires étaient relativement peu nombreux : dans les trois départements de Meuse, Meurthe-et-Moselle et Vosges, on ne comptait qu'une douzaine de Sociétés productrices ou simplement distributrices de courant. Ce petit nombre facilita un accord qu'imposait presque la nature des choses: ces Sociétés s'entendirent pour supprimer la concurrence, en délimitant des zones d'influence. Chacune s'engagea à ne pas vendre dans la zone du voisin (2).

Sans doute, ces limites n'ont rien d'absolu; ce qu'un contrat a fixé, un autre peut le défaire, si les parties y consentent et, de fait, le Service du Génie rural a maintes fois demandé et obtenu des rectifications (3).

Mais la situation de monopole n'en existe pas moins, au grand détriment de l'acheteur. « Isolé, perdu dans sa « plaine, le cultivateur ne sait pas et ne peut pas discuter. « La France a été partagée en tranches : au crayon rouge, « sur la carte de 1/200.000e, on a délimité les domaines » : « ceci est à moi, ceci est à toi ». « Avant de naître à l'ex-

---

(1) Voir plus haut (p. 43), les difficultés de transport de l'énergie électrique.

(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 12. Voir des exemples, p. 32 et 33.

(3) Préaud (6, Région lorraine), p. 14, note 1. Voir exemples, p. 35 et 36.

ploitation, l'exploité a son maître : prends ou laisse » (1).

Or, l'on sait comment l'on pare ordinairement à ces dangers; quand l'existence d'un monopole est constatée, il n'y a qu'une mesure à prendre, c'est d'opposer aux abus du monopole la limitation administrative (2).

La puissance publique intervient pour protéger le consommateur. Elle ne cherche pas à détruire ou même à combattre le monopole; elle le laisse subsister; bien plus, même parfois, elle le consacre et le transforme en monopole de droit (3). Mais, dans tous les cas, elle impose à son bénéficiaire certaines obligations, comme celle d'assurer le service d'une façon permanente et de respecter certains tarifs maxima.

La situation psychologique. — Ainsi, la situation économique dans la région lorraine rendait presque indispensable l'établissement de liens juridiques entre la puissance publique et les entrepreneurs de distribution électrique. Or, l'état psychologique des habitants allait en rendre l'établissement particulièrement facile.

A qui les habitants des campagnes allaient-ils s'adresser pour être protégés contre le monopole menaçant ? Allaient-ils, dédaigneux de la puissance publique ou frondant le « pouvoir », ne compter que sur leur propre force et demander à leurs seules Associations de les défendre ?

Allaient-ils, au contraire, se tourner vers « l'Autorité », et la prier de remplir son rôle tutélaire ? Les industriels,

---

(1) Petit (4), p. 461.

(2) Berthélemy (16), p. 354.

(3) Voir pour notre matière, chap. XI : « La Concession », p. 145.

de leur côté, étaient-ils portés à accepter une collaboration de l'Administration?

Il n'est pas nécessaire de connaître tous les replis de l'âme lorraine pour donner la réponse. Peu de pays ont le même respect de l'autorité et lui accordent autant de confiance (1). Ces sentiments datent de loin. Vidal de Lablache nous rapporte « qu'un préfet de l'an X rend à ses administrés un bref et beau témoignage: « Un mot, « c'est la loi », ferme ici toutes les discussions. » (2).

Et le même auteur nous expose et nous explique la formation de cet état d'âme:

« Un état d'esprit s'est établi. C'est moins une opinion « politique qu'un tempérament. Le sens de l'autorité « est ancré dans les mœurs. Il s'inspire d'un instinct de « solidarité et de défense. Chez ces populations, qu'à « plusieurs reprises ont assaillies les invasions et les « dangers extérieurs, que guette l'étranger, la nécessité « d'observance à une loi commune apparaît comme une « garantie. Elle est conforme à l'esprit d'ordre et de disci- « pline qui est inné en elles. Tous, au même degré, par- « tagent le sentiment des devoirs qu'impose la commu- « nauté supérieure qui les relie. Non seulement ils s'y « soumettent sans murmure, mais s'honorent de s'y « associer (3). »

Ces lignes n'ont pas été écrites pour expliquer le régime

---

(1) Il y aurait lieu toutefois de noter que la plaine des Vosges (région de Mirecourt et Neufchâteau, par exemple) fait exception à la règle.

(2) Vidal de Lablache: *La France de l'Est*, p. 43.

(3) Vidal de Lablache: *La France de l'Est*, p. 94-95.

juridique selon lequel devait s'opérer, dans la région lorraine, l'électrification des campagnes. Il en est peu cependant qui jettent une lueur aussi vive sur les solutions adoptées.

.....

.....

Nous avons vu que toutes les conditions de l'électrification, qu'elles soient d'ordre général ou d'ordre local, d'ordre économique ou d'ordre psychologique, tendaient toutes à faire sortir l'entreprise de distribution d'énergie électrique du domaine du droit privé, pour la soumettre aux obligations du droit public.

Toutes les données du problème concordent vers ce but, aussi bien les données réelles que les données historiques, les données rationnelles que les données idéales (1).

Les premières nous montrent une entreprise déficitaire, où les recettes sont inférieures aux dépenses.

Les secondes nous présentent la puissance publique intervenant financièrement dans des circonstances semblables.

Les troisièmes nous imposent la nécessité de cette intervention et d'une contre-partie sous forme de droits reconnus à son auteur.

Les quatrièmes nous poussent à tenter une entreprise qui ne manque pas d'aléa, mais qui semble réaliser un progrès matériel et moral.

Il nous faut maintenant préciser comment toutes ces

---

(1) Sur ces distinctions, voir Fr. Gény (12), t. II, p. 371.

données se sont ajustées à la vie, comment on s'est efforcé de les traduire en règles de conduite pratiques.

Et, en premier lieu, avant même de décrire les obligations qu'elles imposent, nous allons déterminer entre quelles personnes ces obligations se nouent.

DEUXIÈME PARTIE

LES SOLUTIONS

TITRE III

Le Syndicat de communes

CHAPITRE VI

RAISONS DU CHOIX DE CE GROUPEMENT

Puisque les bénéficiaires de l'électrification ne pouvaient pas s'en tenir à leurs propres forces, la première question qui se posait à eux était de savoir à qui s'adresser.

Il ne fallait pas songer tout demander à l'Etat : sans doute, l'Etat ne se désintéressait pas de la question; il mettait gratuitement à leur disposition les ingénieurs du Génie rural; il accordait même des subventions, mais il ne se montrait nullement disposé à se charger de l'entreprise.

Des besoins plus urgents le sollicitaient de tous côtés.

A un degré inférieur, se tenait le département. Moins préoccupé par les grands intérêts nationaux, connaissant

mieux la situation régionale, il se trouvait bien préparé à diriger l'entreprise.

De fait, en 1923, le département des Vosges a été amené à jouer un rôle important dans l'affaire (1). Mais, en 1920, lorsque la question se posa pour la première fois, aucun des départements intéressés (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges) ne prit d'initiative en ce sens, et aucun n'en fut sollicité.

Sous quelles formes donc se sont groupés les cultivateurs de la région lorraine ?

La législation leur offrait trois modes possibles.

L'Association syndicale. — L'association syndicale est le premier qui venait à l'esprit, du moins quand on assigne à l'électrification des campagnes un but essentiellement agricole. Aux termes des lois du 25 juin 1865 et du 22 décembre 1888, peuvent motiver la formation d'une telle association, l'exécution et l'entretien de tout travail constituant « une amélioration agricole d'intérêt collectif ».

Le but essentiel de l'association syndicale est de procurer une plus-value aux terrains dont ses membres sont propriétaires, et c'est en proportion de cette plus-value qu'elle lève sur eux des taxes destinées à procurer des ressources à l'entreprise.

Ce but correspondait à celui qui fut assigné dans les débuts à l'électrification, alors qu'on voyait des fermes s'équiper une à une, isolément, pour leurs seuls besoins. On aurait très bien conçu que plusieurs propriétaires s'associent pour ce travail. Mais ce but a été vite dépassé

(1) Voir plus loin, chap. VIII, p. 116.

et n'est plus actuellement celui que l'on poursuit (1). Le recours à l'association syndicale était devenu, par là même, impossible.

La Société coopérative. — Le groupement sous forme de Sociétés coopératives était, par contre, réalisable. Il présentait même ce précieux avantage d'avoir été éprouvé dans d'autres régions. Des expériences avaient déjà été faites, et l'année 1912 avait vu se fonder trois coopératives (2) : la Société coopérative du secteur de Roisel, qui achetait son courant à la Compagnie électrique du Nord et qui groupait trente-deux communes; la Société coopérative « Prouais-Rosay Electric », qui réunissait trois cent quatorze cultivateurs et produisait elle-même son électricité; la Société coopérative de Vaucogne (Aube), qui produisait également son électricité et la distribuait à six villages peuplés de mille deux cents habitants. Ce passé, malgré sa brièveté, constituait une garantie.

Cette forme d'association était soutenue par l'Etat qui, en exécution de la loi du 29 décembre 1906, lui accordait, comme à toutes les coopératives agricoles, des avances remboursables à long terme et consenties au taux réduit de deux pour cent (2%).

Cet avantage faillit d'ailleurs compromettre l'avenir de ces Sociétés : son octroi fut subordonné, par un décret du 26 août 1907, à la condition qu'elles ne fassent d'opérations qu'avec leurs adhérents et que ceux-ci soient tous membres de Syndicats agricoles.

Cette exigence excluait de la Société, et par suite du

(1) Voir plus haut, titre Ier, p. 19 et suiv.

(2) Petit (4), p. 465 et suiv.

bénéfice de l'entreprise, tous les habitants qui ne sont pas cultivateurs, et ils forment une grosse minorité, parfois même la majorité. De nouveau, le but de l'électrification des campagnes, tel qu'il est défini officiellement, se révélait trop étroit (1).

Cette difficulté fut levée par la loi du 25 août 1920, qui créa les Sociétés agricoles d'intérêt collectif.

« Ces groupements ont la faculté de recevoir, comme « membres des non-agriculteurs et de faire des opérations « avec de simples usagers ou clients qui peuvent ne pas « être de véritables sociétaires (2). »

Malgré ce perfectionnement, aucune Société coopérative, aucune Société agricole d'intérêt collectif ne fut fondée dans la région lorraine pour l'électrification. Le fait est d'autant plus remarquable que les habitants, y compris ceux des campagnes, sont loin de se montrer hostiles à l'idée coopérative. Les Sociétés coopératives de reconstruction (établies par les lois des 15 août 1920 et 12 juillet 1921) ont fonctionné avec un plein succès et ont joué un rôle particulièrement efficace; dans le seul département de Meurthe-et-Moselle, elles sont au nombre de 204, groupant 230 communes. D'un autre côté, sous l'impulsion du Génie rural, des laiteries, beurreries ou fromageries coopératives, des féculeries coopératives se fondent continuellement chez les petits cultivateurs (3).

---

(1) Une des conséquences juridiques les plus importantes est que ces Sociétés ne sont pas capables d'être concessionnaires : le cahier des charges d'une concession, en effet, contient l'obligation de satisfaire à toutes les demandes d'un territoire déterminé, quelle que soit la profession de leurs auteurs.

(2) *Electrification des Campagnes* (7), p. 16.

(3) On peut signaler, dans un autre ordre d'idées, l'Union des Coopérateurs de Lorraine, l'une des plus puissantes de France;

Si la Coopérative d'électrification (1) n'est pas venue s'ajouter à cette floraison, c'est qu'elle présente des inconvénients spéciaux.

Le premier est d'ordre économique.

Le système coopératif a pour but essentiel de réaliser la vente directe au consommateur, en éliminant les intermédiaires. Or, dans le domaine de l'électricité, cet intermédiaire n'existe pas toujours; bien des Compagnies produisent et distribuent elles-mêmes leur électricité. Dans ce cas, il n'y a pas de place pour la coopérative.

Celle-ci ne peut remplir sa fonction économique que si elle produit elle-même son courant : mais cette solution, qui aboutirait à une multiplication des petites usines génératrices, est contraire à toute l'évolution que l'on constate dans l'industrie de l'électricité (2).

Cette évolution que l'on constate s'est même trouvée officiellement consacrée par la loi du 19 juillet 1922 qui, pour concilier, d'une part, la variété et la dispersion des besoins, et de l'autre, la concentration de la production dans quelques gros centres, a organisé des réseaux de

---

elle a réalisé une vente de 59 millions de francs en 1922 et de 82 millions en 1923; elle a ouvert 415 magasins de vente, en installant même dans un grand nombre de petits villages.

(1) Par cette expression, nous entendons aussi bien la Société coopérative agricole que la Société agricole d'intérêt collectif; cette dernière correspondant, pour son statut juridique, aux Sociétés coopératives de consommation ordinaire.

(2) A cette raison d'ordre général, qui pourrait ne pas être toujours décisive, s'ajoutent de nombreuses raisons d'ordre particulier.

Voici comment la question a été envisagée dans la région lorraine par le Génie rural : « Quelques personnes ont marqué de « l'étonnement que nous n'ayions pas envisagé la production de « l'énergie électrique pour les besoins ruraux à l'aide de petites

jonction (1). On objectera qu'actuellement certaines coopératives, de consommation l'Union des Coopérateurs de Lorraine serait du nombre, disposent peut-être de capitaux assez importants pour équiper de tels centres.

Mais il est facile de faire remarquer que ce centre devrait pour vivre, à supposer qu'un réseau rural puisse se suffire (2), trouver immédiatement les consommateurs nécessaires, c'est-à-dire qu'il faudrait, parallèlement à sa construction, constituer d'un seul coup une coopérative englobant les habitants d'un millier de communes rurales.

Il suffit de poser la condition pour faire apparaître à quelles difficultés sa réalisation se heurterait.

En écartant cette hypothèse, qui n'a d'ailleurs jamais été soutenue, on peut donc dire que l'organisation coopérative perd ici son intérêt économique essentiel.

« stations hydrauliques ou de petites usines à gaz pauvre utilisant « des combustibles relativement économiques, comme le bois ou le « charbon de bois.

« En ce qui concerne les petites stations hydrauliques sur des « rivières de plaine, aucune des solutions proposées ne nous a paru « mériter plus qu'un examen sommaire, qui nous a toujours conduit « à un rejet pur et simple.

« Quant aux petites usines à gaz pauvre, nous avons la conviction « que les difficultés de gestion ou d'exploitation viendraient vite « annuler ou compromettre quelques avantages apparents dans « le prix de revient de l'unité d'énergie.

« Aussi bien, la question est dominée surtout par les possibilités « que l'avenir laisse entrevoir. Dans un délai plus ou moins rappro- « ché, de très grandes centrales thermiques (Mines de la Sarre) ou « hydrauliques (aménagement du Rhin) fourniront sans doute à « toute la région de grandes quantités d'énergie à un prix extrême- « ment bas ; il nous paraît essentiel d'assurer aux réseaux ruraux, par « leur liaison directe avec les lignes générales de transport, le bénéfice « de ces conditions attendues. ». — Préaud, (6, Région lorraine), p. 12, note 1.

(1) Voir plus haut, chap. III, p. 41.

(2) Voir plus haut, chap. IV.

Elle y perd également sa liberté. Sans doute, elle se forme sans intervention de la puissance publique, et si elle ne demande à l'Etat aucune aide pécuniaire, elle conservera l'indépendance de son administration.

Mais les conditions financières de l'électrification des campagnes (1) l'obligent justement à emprunter à l'Etat, qui lui prête à des conditions exceptionnelles, avantageuses, mais qui, en manière de garantie, lui impose de graves limitations à sa liberté de gestion (1).

Pour assurer l'exécution de leurs obligations, la loi du 2 août 1923 établit sur ces coopératives débitrices le « contrôle de l'Inspection générale des finances pour « l'ensemble de leurs opérations » ... (et le) contrôle permanent de l'Inspection des associations agricoles et des « institutions de crédit et de l'Office national du Crédit « agricole » (art. 6).

L'entreprise se trouve ainsi tenue en lisière et, tout en ne possédant plus la souplesse d'administration d'une organisation privée, ne présente pas encore tous les privilèges de fait et de droit d'une organisation publique.

C'est, au fond, un système mal équilibré, qui semble le résultat d'une évolution incomplète. Tel est bien d'ailleurs son vice profond : il y a contradiction entre la Société coopérative, qui ne poursuit que des buts d'intérêt privé, et l'électrification des campagnes, qui est une entreprise d'intérêt public.

La tutelle partielle que l'Etat fait peser sur la Coopérative marque bien un pas dans la voie de l'adaptation, mais la tentative reste incomplète et les plus ingénieuses

---

(1) Voir plus haut, chap. IV.

combinaisons voileront difficilement cette antinomie foncière (1).

D'ailleurs, la loi du 2 août 1923 est venue resserrer les liens qui enveloppent la Coopérative d'électrification, et l'obligation nouvelle qu'elle lui crée aurait, sans doute, poussé les communes de la région lorraine dans la voie qu'elles ont prise dès 1920. D'après l'article 3, en effet, « l'intérêt et l'amortissement des prêts doivent être « garantis par les départements et les communes, en vertu « d'une délibération du Conseil général ou du Conseil « municipal, qui crée les ressources nécessaires. Ces res- « sources sont spécialement affectées à l'exécution des « engagements pris et mises en recouvrement de plein « droit en cas de besoin ».

L'obligation de cautionnement contractée par le Conseil général ou le Conseil municipal est donc particulièrement grave, puisque la sanction est rigoureuse, qu'elle opère *ipso jure*, sans que les personnes morales puissent opposer au créancier aucun des bénéfices réservés par la loi aux cautions ordinaires.

Il est encore trop tôt pour savoir comment sera exécutée cette clause, d'autant que le décret réglant son application ne date que du 13 décembre 1923.

Mais il est à présumer que le Conseil général ou le Conseil municipal ne consentira ce cautionnement que moyen-

---

(1) On objectera peut-être que le Service public des transports par voie ferrée est assuré par des Compagnies privées. Mais il ne s'agit pas ici du mode de gestion. Il s'agit de déterminer sous quelle forme se grouperont les intéressés, et, par suite, quel sera le groupement qui aura à décider du mode de gestion (pour les chemins de fer, ce groupement est l'Etat).

nant certaines garanties et qu'il exigera un certain droit de contrôle sur l'entreprise, tout au moins sur son administration financière.

Il est à craindre que la Coopérative se trouve désormais exposée à l'obligation de fournir des garanties à la fois à l'Etat et à la commune, et de se soumettre à un double contrôle : cette situation menace d'entraîner bien des complications et de n'être pas sans inconvénients.

La commune, de son côté, ne s'en trouve pas moins amenée à engager ses finances dans une entreprise privée, et, dès lors, n'a plus beaucoup de raisons pour la préférer à l'entreprise publique que constitue le Syndicat de communes et qui a été adoptée dans la région lorraine.

La commune et le Syndicat de communes. — Le Syndicat de communes était la troisième forme de groupement que la législation offrait aux intéressés. Le Service du Génie rural de la circonscription de Nancy le proposa en 1920 à un ensemble de communes des environs de Toul (1). L'expérience réussit pleinement et le procédé fut généralisé, si bien qu'au 1er mai 1924 les trois départements de Meuse, Meurthe-et-Moselle et Vosges comptent une quarantaine de Syndicats formés ou en voie de formation (2).

Ce succès s'explique d'abord par la situation spéciale du pays, où la commune constitue un organe qui a conservé ses traditions et sa vitalité : « Le passé a légué des traditions de vie municipale et républicaine » (3).

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 14.

(2) Préaud (6, Région lorraine), voir la liste des Syndicats, p. 38-40.

(3) Vidal de Lablache : *La France de l'Est*, p. 105.

C'est qu'en effet « la population rurale de l'Est... est... « distribuée en villages agglomérés qui sont de petites « communautés démocratiques poussées par les mêmes « intérêts, accessibles aux mêmes passions, et unies par « le morcellement des parcelles en un ensemble com- « plet » (1).

Si le lien qui enchaînait les « laboureurs» s'est relâché avec la décadence des anciens modes de culture, il continue cependant à les unir.

Car les villages sont restés étroitement concentrés, ne renfermant guère plus de deux cents habitants, toujours séparés par un espace vide de trois à quatre kilomètres, sans que jamais des fermes et des hameaux viennent y introduire un élément centrifuge. La vie de ces petites « communautés villageoises» a donc pu se maintenir aussi active que par le passé.

Leurs préoccupations ont naturellement varié avec l'état de la civilisation, et c'est ainsi que l'électricité est devenue l'objet de leurs désirs. Bien avant la guerre, les communes situées dans les principales vallées de la région avaient vu leur territoire traversé par des lignes électriques qui reliaient les centres urbains.

Elles profitèrent de cette situation pour entrer en pourparlers avec les Compagnies et conclurent avec elles des accords. Chacune de ces communes octroya ainsi une concession suivant les dispositions de la loi du 15 juin 1906. De cette façon, environ cinq cents (500) communes rurales sur 1.700 étaient pourvues, en 1920, d'une distribution d'électricité (2).

---

(1) Vidal de Lablache : *La France de l'Est*, p. 73.

(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 12.

On aurait pu croire que le groupement communal allait suffire pour résoudre le problème, puisqu'il avait réussi à électrifier près du tiers des communes.

Mais cette conception eût été complètement fausse. Ces groupements communaux n'avaient obtenu de résultats qu'en raison de leur situation favorable sur le passage d'une ligne électrique : aucun réseau spécial n'avait été nécessaire, les frais s'étaient trouvés réduits au minimum.

Les communes qui restaient à électrifier se trouvaient dans toutes autres conditions : obligées d'aller chercher au loin l'énergie électrique, elles voyaient les dépenses de premier établissement atteindre des niveaux dangereux pour leurs finances, et se voyaient, en outre, contraintes d'emprunter, pour leur alimentation, le territoire des communes voisines; l'autorisation de ces dernières devenait nécessaire.

La méthode des solutions communales indépendantes se heurtait à des obstacles d'ordre économique et juridique. Mais ces difficultés mêmes indiquaient la marche à suivre.

En fait, c'est bien de l'expérience même qu'est né, dans la région lorraine, le Syndicat de communes, événement qui nous est ainsi rapporté : « Une série de communes « avait accordé à une Société d'électricité des concessions « de distribution au cours de l'été 1914 : la guerre avait « empêché d'aborder l'exécution des travaux. L'affaire « étant reprise en 1920, il s'agissait de reviser les contrats « pour tenir compte de l'élévation des prix; les communes « étaient appelées à fournir des participations assez importantes et l'accord semblait impossible à réaliser. Nous « avons proposé la création d'un Syndicat intercommunal

« que nous avons constitué sans peine... Toutes les diffi-
« cultés pendantes ont été résolues rapidement, d'une
« manière très satisfaisante » (1).

La situation locale était donc favorable au Syndicat de communes, puisque non seulement l'état d'esprit général entretenait une certaine vie communale, mais puisque les communes avaient pris elles-mêmes l'initiative de l'électrification et avaient senti l'insuffisance de leurs efforts isolés. Grouper ces communes en Syndicat était donc faire œuvre d'adaptation.

Mais cette circonstance n'eût pas suffi à assurer la réussite de l'innovation, si ce mode de groupement n'avait pas présenté, par ailleurs, des supériorités qu'il tire de sa nature propre (2).

Pour les faire apparaître, il faut d'abord décrire sa formation et son fonctionnement.

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 12.
(2) Voir plus bas, p. 166 et suiv.

CHAPITRE VII

LA FORMATION ET LE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT

Les communes trouvent, dans la loi du 27 mars 1890 et celle du 13 novembre 1917, toutes les règles auxquelles elles doivent se conformer pour créer et faire fonctionner leurs Syndicats; ces règles, très claires et très explicites, se passent de commentaires.

Mais il n'est pas sans intérêt, pour dégager leur esprit, de rappeler leurs origines et d'examiner leur application dans la région lorraine.

Les textes législatifs. — On s'est aperçu, dès la première moitié du XIX^e^ siècle, de la faiblesse d'action des communes rurales, trop pauvres pour satisfaire aux exigences croissantes que les progrès de la civilisation développaient chez leurs habitants.

De nombreux projets (1) furent conçus pour y remédier. Un certain nombre proposait la création d'une assemblée cantonale purement consultative, remplaçant ou doublant le Conseil d'arrondissement.

D'autres voulaient faire du canton une unité adminis-

(1) Voir un excellent résumé de ces projets dans le Dalloz périodique, 1890, 4^e^ partie, p. 107.

Consulter également : Regismanset (9), p. 1 à 82 ; Tallibart (10) p. 17 à 30 ; de Grandmaison (11), p. 9 à 30.

trative complète, pourvue d'une assemblée à pouvoir délibératif, ayant un budget, possédant la personnalité civile la plus étendue, connaissant de tous les besoins du canton. Les uns et les autres présentaient le grave inconvénient de créer d'office un rouage nouveau, qui ne correspond pas partout à des besoins : car il est reconnu de tous que le canton, circonscription judiciaire, ne constitue pas nécessairement une unité vivante.

La loi du 27 mars 1890 évite cet écueil en organisant un groupement, le Syndicat de communes, essentiellement facultatif : « Nous n'imposons jamais l'association; « nous l'autorisons dès qu'elle veut naître; nous créons « l'organe dès que la conscience du besoin a été affirmée » (1).

Le Syndicat ne peut donc être créé que sur la demande des communes intéressées. En outre, la loi lui refuse une compétence générale, pour ne lui accorder qu'une compétence particulière : son objet ou ses objets sont déterminés par l'acte constitutif; c'est donc un objet spécial.

Malgré ces deux caractères, qui sont des garanties de vitalité, le Syndicat de communes ne s'était pas développé : de 1890 à 1917. 43 Syndicats seulement s'étaient créés (2).

On attribua cet échec aux formalités imposées pour leur création, et principalement à l'obligation de demander l'autorisation du Conseil d'Etat; il en résultait des retards considérables et très souvent des refus. Tout en condamnant les premiers, on a cherché à excuser les seconds (3).

---

(1) Cité par D. P., 1890, 4, p. 107 (rapports parlementaires).

(2) Robert de Grandmaison (11), p. 133.

(3) H. Berthélemy. Notice sur la loi du 13 novembre 1917. — *Annuaire de Législation française*, année 1918, p. 252.

Cf. en sens contraire, Hauriou : *Revue politique et parlemen-*

qui peuvent s'appuyer sur certains textes de la loi du 5 avril 1884.

Il n'en reste pas moins que l'Administration, qui « est une entreprise» (1), où « le but pratique est au premier plan» (2), où «l'important c'est l'exécution des services», s'est vue privée par là d'un admirable outil de travail.

C'est pour lui permettre de s'en servir que le député Paul Meunier a déposé, le 15 mars 1915, un projet d'après lequel les communes pouvaient se constituer en Syndicat, de par leur seule volonté.

« La réforme, disait-il, lors de la discussion à la Chambre, « est, avant tout, une œuvre de décentralisation... « Elle dessaisit le pouvoir central du droit qu'il avait eu « jusqu'ici, et dont il avait si peu ou si mal usé, de créer « des Syndicats de communes (3)».

Devant l'opposition du Gouvernement, la Commission, sur la proposition de M. Paul Meunier, admit que l'autorisation de la Commission départementale, ou en appel du Conseil général (4), serait nécessaire; le Ministre de

---

taire 1895 : « La décentralisation par les établissements publics », t. IV, p. 56 : « Il importait d'inviter l'Administration centrale et le Conseil « d'Etat à ne pas enfermer les Syndicats dans certaines catégories « de services; à ne pas leur interdire d'entreprendre des travaux « publics, sous prétexte de confusion avec les Associations syndicales. « Que nous importent les confusions de catégories juridiques, « pourvu que les affaires se fassent. »

(1) G. Renard (14), p. 79.

(2) Hauriou (13), 10e éd., p. 22.

(3) Débats parlementaires : *Journal officiel*, 13 septembre 1916, p. 1775. Séance du 12 septembre 1916.

(4) Paul Meunier, alors président de l'Association des Maires de France, avait déjà déposée, en 1911 et 1912, des propositions qui tendaient à réformer le régime municipal en y substituant l'in-

l'Intérieur, estimant cette garantie insuffisante, demanda que le pouvoir d'autoriser le Syndicat appartienne au préfet; cette opinion finit par l'emporter.

Au lieu d'une réforme de décentralisation, on n'avait adopté qu'une mesure de déconcentration. Substituer « à « l'action du pouvoir central celle de la représentation « départementale, mieux placée et plus qualifiée pour « apprécier l'opportunité de la création des Syndicats « et donner aux vœux des communes une solution rapide... « Rendre quelque vie au pouvoir municipal, sans qu'une « atteinte fût portée aux attributions nécessaires du « Gouvernement, conserver au pouvoir central toute « l'autorité dont il a besoin et cependant affranchir les « communes et leur donner le droit de statuer définitive- « ment sur leurs propres intérêts », tels sont, d'après le rapporteur de la loi au Sénat (1), les principes de la réforme.

Une seule restriction survivait de l'ancien régime : lorsque les communes n'appartiennent pas au même département, un décret en Conseil d'Etat reste nécessaire.

En supprimant cette condition pour tous les autres cas, la réforme avait touché juste. Sans doute, on peut soutenir que « ce n'est pas à tort et capricieusement, « comme on semble lui en faire grief, que le pouvoir « exécutif a entravé la création d'organismes qu'on « croyait utilisables » (2).

---

tervention du Conseil général et de la Commission départementale à l'intervention de l'Etat. — Voir *Revue de Droit public*, 1912, p. 752 et suiv.

(1) Documents parlementaires, Sénat, septembre 1917, p. 518.

(2) Berthélemy : Notice sur la loi du 13 novembre 1917. — *Annuaire de Législation française*, 1918, p. 252.

Mais on ne peut s'empêcher de remarquer que, de novembre 1917 à mai 1921, 27 Syndicats se sont créés et qu'à cette dernière date, 34 étaient en formation dans l'ensemble de la France (1). Cette floraison de Syndicats n'est certainement pas sans rapport avec la nouvelle loi de 1917. Ce qui semble confirmer cette manière de voir, est que, dans la région lorraine, sur une quarantaine de Syndicats formés ou en formation, très peu sont à cheval sur deux départements (2); la presque totalité s'est créée sans avoir eu besoin de l'autorisation du Conseil d'Etat.

Ces considérations nous montrent comment le Syndicat de communes est un organisme dont la naissance, prévue par nos lois depuis près de un quart de siècle, n'est survenue, en réalité, que tout récemment.

C'est dire tout l'intérêt que présentent ses premiers pas dans la région lorraine : la leçon qu'on en peut tirer débordera de son cadre local.

Délimitation du territoire syndical. — Le premier problème qui se pose consiste à délimiter le territoire du Syndicat. La loi n'apporte aucune restriction à ce sujet; elle n'exige même pas que les communes soient limitrophes. Comme on a adopté, dans la région lorraine, le principe

---

(1) Robert de Grandmaison (11), p. 137 et suiv.

(2) On peut citer comme exemples : onze communes de Meurthe-et-Moselle sont rattachées à vingt-quatre communes de la Meuse pour former le Syndicat de Spincourt de ce dernier département. Huit communes des Vosges adhéreront au Syndicat de Saint-Blin (Haute-Marne). Dix-huit communes des Vosges, trois communes de la Haute-Marne et une commune de Meurthe-et-Moselle seront rattachées à onze communes de la Meuse, pour former le Syndicat de la région de Dainville (de ce dernier département)

du Syndicat spécialisé dans un seul objet, qui est ici l'organisation d'un réseau de distribution, le problème consiste, non plus à délimiter le Syndicat, mais à délimiter le réseau.

Or, « les limites de ces réseaux peuvent être étudiées *a priori* dans chaque situation particulière, en tenant compte des lignes existantes et de leur extension prévue, des conditions de production et de fourniture du courant, des limites naturelles : crêtes boisées, lignes d'étangs, vallées importantes, etc. ; par contre, les limites administratives de cantons ou d'arrondissements ne peuvent être retenues dès l'abord pour dessiner logiquement les réseaux à préparer » (1).

Cette façon d'opérer n'est pas spéciale à la région lorraine, mais est également pratiquée dans la région méditerranéenne, où l'on s'inspire de principes analogues. On cherche à circonscrire une zone homogène, où la production agricole soit partout la même, afin que les besoins des diverses communes soient facilement comparables, ce qui rend plus aisé la répartition des dépenses.

On considère également l'état de choses existant, les possibilités d'alimentation en courant, de construction et d'exploitation ; on ne tient pas compte des limites administratives, sauf des limites de département, dans le but d'éviter l'intervention du Conseil d'Etat (2).

On voit combien les considérations techniques tiennent

---

(1) Préaud (6. Région lorraine), p. 7.

(2) Congrès de Montpellier (2), p. 254 à 281. — Blanc, ingénieur en chef du Génie rural à Montpellier : L'Electrification des campagnes par la distribution du courant des secteurs. Création d'un Syndicat de communes.

de place dans la délimitation des Syndicats de communes et combien elles l'emportent sur les facteurs juridiques.

L'importance de ces dernières se trouve encore diminuée par les préoccupations accessoires qui interviennent également : pour assurer le succès de l'entreprise, il convient de tenir compte des affinités locales, de grouper les communes que relie une vieille communauté de relations et que ne séparent pas d'antiques rivalités de clocher.

Il faut avoir égard à la sphère d'influence de la « personnalité agissante », qui sera l'âme de l'association ; il ne faut pas oublier la plus ou moins grande facilité des communications, qui peut influer beaucoup sur la plus ou moins bonne administration du Syndicat.

Aussi est-on amené à constituer des Syndicats d'étendue très inégale ; certains, comme ceux de Gondrecourt (Meuse) ou de Vitrimont (Meurthe-et-Moselle), rassemblent trois et quatre communes ; d'autres, une trentaine, comme celui de Bayon-Gerbéviller (Meurthe-et-Moselle), qui en compte 28 ; d'autres en réunissent une soixantaine, comme celui de Dompaire (Vosges), 56 communes. Le plus vaste est celui de la Woëvre (Meuse), avec 104 communes.

Ces inégalités considérables montrent combien souple est cette forme de groupement, comment elle s'adapte aux variétés infinies que présente la vie rurale, comment elle permet de tenir compte des considérations les plus diverses. Notons, pour le moment, que les considérations juridiques passent ici au dernier plan.

Elles reprennent de l'importance quand, après avoir fixé le territoire du Syndicat, on en vient à constituer le Syndicat lui-même.

Des difficultés de fond et de forme surgissent alors.

Le Syndicat provisoire d'études. — Le Syndicat, en effet, ne peut être créé que pour un objet déterminé non seulement dans sa nature, mais encore dans ses modalités d'exécution et, par suite, dans ses modalités financières.

La loi du 22 mars 1890 exige que les Conseils municipaux aient décidé de consacrer à l'œuvre envisagée « les ressources suffisantes »; il faut donc, en pratique, que le coût total de l'entreprise ait été calculé, que les dépenses aient été réparties entre les communes, que chaque commune ait accepté sa quote-part et trouvé les ressources correspondantes. Dans le cas présent, la constitution du Syndicat doit donc être précédée de la mise au point du projet du réseau, de son évaluation, de la répartition des dépenses, de l'acceptation de la part des communes. C'est là un travail collectif, dont le bon accomplissement nécessiterait justement l'existence du Syndicat qu'il s'agit de créer.

Lors de la formation du Syndicat de Saint-Denis qui, en 1904, réunit 61 communes de Seine et Seine-et-Oise pour la distribution du gaz, on recourut au système des conférences intercommunales (1).

Celui-ci, organisé par les articles 116 à 119 de la loi du 5 avril 1884, permet aux conseils municipaux intéressés de « provoquer entre eux... une entente sur (des) objets d'utilité communale ».

...Les questions d'intérêt commun seront débattues dans (des) « conférences où chaque Conseil municipal sera « représenté par une commission spéciale... de trois « membres. »

Pour réaliser l'entente sur tous les points du projet, il

---

(1) Tallibart (10), 2e partie, p. 58 et suiv.

fallut deux conférences, dont la première s'assembla en 1901 et dont la deuxième siégea en 1902 et 1903, jusqu'à la constitution du Syndicat. Ces conférences réalisèrent l'accord entre les communes et fixèrent, après une longue discussion avec les demandeurs en concession, les clauses du cahier des charges. Les Conseils municipaux purent alors prendre les engagements nécessaires.

Une autre méthode fut pratiquée dans la région lorraine. « Souvent, nous avons trouvé un avantage à grouper d'abord les communes (peut-être un peu à côté de la loi) en un Syndicat provisoire d'études, avec nomination de délégués constituant le comité syndical et désignation par ceux-ci d'un bureau qui assurait immédiatement une collaboration autorisée avec les divers services publics. Les études achevées et les dépenses connues, on demandait aux Conseils municipaux de confirmer leur adhésion définitive et de décider des mesures financiaires nécessaires. Le Syndicat pouvait alors être constitué officiellement par arrêté préfectoral» (1).

Entre ce Syndicat provisoire d'études sans existence légale et la conférence intercommunale, les différences sont peu nombreuses : l'un et l'autre se constituent sans autorisation préfectorale, mais la conférence ne peut se réunir qu'« après en avoir averti les préfets» (art. 116); chaque Conseil municipal est représenté obligatoirement par trois membres (art. 117), tandis qu'il l'est à ce Syndicat par deux; le Syndicat ne peut prendre aucune décision sanctionnée par la loi, puisqu'il n'a pas d'existence légale, mais la conférence n'est guère mieux partagée sur ce point,

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 15.

puisque ses délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils municipaux intéressés (art. 117).

Si la forme syndicale fut choisie, c'est qu'elle présente, en l'espèce, un gros avantage pratique : le Syndicat provisoire est modelé sur ce que sera le Syndicat définitif; aux yeux des communes, il n'y a là qu'une seule et même organisation, qui se continue avec les mêmes délégués; on fait l'économie d'une organisation intermédiaire; on évite une complication, et dans une entreprise déjà bien embrouillée, qui s'adresse à des Conseils municipaux peu habitués au maniement des règlements administratifs, cette considération présente un intérêt de premier ordre.

Toutefois, elle n'eût pas suffi, sous le régime de la loi de 1890, à assurer le succès de cette initiative, qui eût été immédiatement arrêtée par le Ministre de l'Intérieur ou le Conseil d'Etat.

C'est ainsi que les communes de Chaville, Sèvres et Versailles avaient présenté, en 1893, un projet de Syndicat en vue d'étudier les moyens de dériver un cours d'eau; le projet fut rejeté : « Ici, la question de savoir « s'il pouvait ou non être fait application de la loi du « 22 mars 1890 ne pouvait soulever de doute. Des travaux « de nivellement, l'établissement de plans ayant pour « objet d'éclairer les Conseils municipaux intéressés sur « la possibilité ou la convenance d'élaborer un projet « définitif en vue de la réalisation d'une entreprise, ne « pouvait évidemment justifier la création d'un Syndicat, « mesure qui éveille toujours l'idée d'un patrimoine com- « mun ou, du moins, d'une gestion ou d'une administra-

« tion commune. De simples études préparatoires ne « rentrent pas dans les prévisions du législateur » (1).

Tel est le sens de l'avis donné par le Ministre de l'Intérieur, le 13 novembre 1893.

Ces conceptions, qui ne manquent pas d'originalité, ne semblent pas être partagées par les particuliers, qui estiment que toute étude occasionne certaines dépenses et nécessite un budget; il n'est pas rare de voir se constituer des Sociétés anonymes ayant pour seul objet l'étude d'une question et réunissant un capital de plusieurs centaines de milliers de francs. La méconnaissance, chez l'Administration, de tels besoins et de tels faits, explique le discours du rapporteur Paul Meunier à la séance de la Chambre des Députés :

« L'expérience des années qui viennent de s'écouler « a montré... que les Associations de communes ne pour- « raient jamais se constituer, si on persistait à subordonner « leur création à l'agrément du pouvoir central et au bon « plaisir du Conseil d'Etat (2). »

Si ces paroles ne manquent peut-être pas d'exagération, reconnaissons qu'elles trouvent, dans un fait comme celui que nous relevons, un argument que l'on voudrait moins convaincant.

Le Syndicat d'études répond à une telle nécessité que cette jurisprudence vient d'être abandonnée par le Ministre de l'Agriculture, et, on peut le supposer, par le

---

(1) Ramalho. — *Revue générale d'Administration*, 1895, t. II, p. 13.

(2) Discours du député Paul Meunier à la séance du 12 septembre. *J. O.* du 13. — Débats parlementaires, p. 1775.

Ministre de l'Intérieur. Désormais, ils acceptent le Syndicat d'études; bien plus, ils régularisent sa situation, en prescrivant de le constituer légalement (1).

Dès lors, les Conseils municipaux doivent prendre des délibérations concordantes, par lesquelles ils manifestent leur volonté d'adhérer à « un Syndicat chargé de procéder « aux études nécessaires à la réalisation de l'entreprise » (2); s'engagent à participer aux dépenses, « votent immédiate- « ment, pour subvenir aux frais d'étude et à toutes les « opérations à faire » (2), une certaine contribution.

Le préfet autorise alors « la création d'un Syndicat « ayant pour objet les études à entreprendre en vue de la « construction et de l'exploitation d'une distribution « d'énergie électrique » (2).

Après l'achèvement des études, les Conseils municipaux sont en mesure de demander, et le préfet en mesure d'autoriser la création du Syndicat, en vue de la construction et de l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique.

Ce système, qui consacre et perfectionne celui déjà pratiqué dans la région lorraine, y sera désormais utilisé; l'une de ses premières applications aura lieu pour un Syndicat de la région des Vosges : le budget du Syndicat d'études sera alimenté par une modeste contribution de 0 fr. 75 par tête d'habitant, que lèveront les communes.

On n'a pas eu, dans cette région de l'Est, l'occasion d'apporter de telles nouveautés dans les autres domaines de la loi du 13 novembre 1917.

---

(1) L'*Electrification des Campagnes* (7), p. 57-58-59.

(2) L'*Electrification des Campagnes* (7), p. 57-58-59. — Voir modèles types de délibération et d'arrêté.

On s'est contenté de l'appliquer à la lettre, sans même avoir besoin d'user de toutes les possibilités qu'elle offre.

Les délégués des communes. — En ce qui concerne la nomination des délégués des communes, l'article 171 laisse à peu près toute latitude aux Conseils municipaux : il n'en fixe pas le nombre; il n'exige qu'une seule qualité de la part du délégué, celle de réunir les conditions requises pour faire partie d'un Conseil municipal. Le même article donne simplement, à titre d'indication, le chiffre de deux délégués par commune, et organise, en cas de carence de la part du Conseil municipal, une représentation d'office formée du maire et du premier adjoint.

Or, on a toujours suivi la règle des deux délégués (même pour le Syndicat de la Woëvre, qui groupe 104 communes (1); presque toujours l'un d'eux est le maire et l'autre un conseiller municipal, ou, à tout le moins, un habitant de la commune; on a très rarement recouru à la faculté que laisse la loi de nommer un délégué n'appartenant pas à la commune; le cas s'est produit quelquefois lorsque les communes tenaient à posséder, dans le comité du Syndicat, une personnalité particulièrement utile, mais n'habitant aucune des communes syndiquées.

Le siège du Syndicat. — On a été conduit à plus d'audace pour déterminer le siège du Syndicat.

Lorsqu'on ne voit, dans le Syndicat, qu'un groupement de communes, qu'une sorte de « commune agrandie» (2)

---

(1) A la dernière réunion du comité du Syndicat de la Woëvre (avril 1924), étaient présents 204 délégués, représentant 102 communes !

(2) Voir plus bas, p. 159.

(ce qui est la première impression), on choisit nécessairement le siège du Syndicat dans l'une des communes membre du groupement.

Dans la région lorraine on s'est, avant tout, efforcé de désigner une capitale qui fût un lieu de travail commode, où les délégués pussent se rendre facilement, et même où ils avaient occasion de se rendre souvent. Vézelise, chef-lieu de canton de Meurthe-et-Moselle, est le siège du Syndicat qui porte son nom (45 communes) et dont il ne fait pas partie. La ville de Nancy, elle-même, est le chef-lieu du Syndicat de Nancy-Est-Arracourt (30 communes), et ne participe manifestement pas à un réseau rural de distribution. D'autres exemples pourraient être donnés. Car on s'est souvent trouvé en présence de la situation suivante : un chef-lieu de canton déjà électrifié et entouré de communes qui ne l'étaient pas; il ne pouvait être membre du Syndicat d'électrification, puisqu'il était déjà pourvu d'une distribution; et, d'un autre côté, c'est là que l'on trouvait la personnalité active et influente capable de donner la vie au groupement; c'est là que les cultivateurs ont l'habitude de se rendre et qu'il est le plus facile de convoquer les assemblées. La tentation était forte de mettre les dispositions réglementaires en harmonie avec les nécessités de la pratique. Or, la loi ne pose sur ce point aucune restriction et se contente d'édicter que « la commune, siège du Syndicat, est fixée, sur la proposition des communes syndiquées », par le préfet (art. 172). La seule condition à remplir est donc de réaliser l'unanimité des communes (puisque l'article 169 exige « des délibérations concordantes »). Cette unanimité a justement été obtenue avec d'autant plus de facilité que le chef-lieu choisi était imposé par la nature des choses.

Le receveur du Syndicat. — Ces décisions ont eu leur contrecoup sur le choix du receveur du Syndicat. D'après l'article 172, « à moins de dispositions contraires confir-« mées par la décision d'institution, les fonctions de rece-« veur du Syndicat sont exercées par le receveur munici-« pal de la commune, siège du Syndicat ».

Comme on s'est généralement conformé à cette règle, le receveur du Syndicat se trouve parfois n'appartenir à aucune des communes syndiquées; c'est le cas, par exemple, pour le Syndicat de Nancy-Est-Arracourt.

La situation se complique, en outre, du fait que, par une mesure de sage administration, cette nomination, lorsqu'elle porte sur un percepteur, ce qui est le cas le plus fréquent, est soumise pour avis au trésorier-payeur général; ce dernier est à même de faire observer, par exemple, que le percepteur envisagé est déjà surchargé de besogne, alors que tel autre serait mieux en mesure d'assurer un supplément de service. Il est tenu compte de ces remarques par le préfet. C'est là un exemple du phénomène si fréquent de la collaboration des administrations, de la coadministration (1), et voilà un nouvel ordre de considération qui conduit à utiliser ce que la loi renferme de possibilités et de souplesse.

Une de ces possibilités a été également mise en œuvre, en ce qui concerne le contrôle des actes du Syndicat. Aux termes de l'article 170, « les lois et règlements con-« cernant la tutelle des communes, leur sont applicables ». On a précisé et complété cette disposition en insérant,

(1) G. Renard (14), p. 218.

dans certains arrêtés constitutifs, un article d'après lequel « toutes les délibérations ou résolutions prises « par le Syndicat pour la gestion de l'entreprise, seront « soumises à l'examen et au contrôle du Service du Génie rural ». Cette précaution se passe de toute justification au point de vue pratique; elle se défend très bien au point de vue juridique. Le Service du Génie rural est érigé en conseiller technique du préfet, lorsque celui-ci exerce la tutelle administrative sur le Syndicat (1).

Cette nouveauté s'accompagne parfois d'autres stipulations, que l'on ne trouve ordinairement pas dans les décrets ou arrêts constitutifs pris dans les autres régions.

Ces derniers portent, en général, que les communes s'engagent: « à pourvoir aux dépenses de création et d'entretien des services du Syndicat » (2), ou bien que les dépenses mises à la charge des communes par le comité du Syndicat, dans les conditions prévues, constitueront des dépenses obligatoires (3).

Les arrêtés préfectoraux, pris dans la région lorraine, ne s'en tiennent pas toujours à ces généralités; un certain nombre consacrent de longs articles à la question des dépenses et des recettes, indiquant et précisant le montant des dépenses qui incombent à chaque commune et les ressources qui permettent d'y faire face.

Cette différence de rédaction montre bien comment la

---

(1) En fait, même en l'absence de cette clause, le Service du Génie rural est toujours consulté.

(2) Taillibart (10), p. 128. — Décret d'institution du Syndicat de Saint-Denis, 3 déc. 1903, art. 1er, *in fine*.

(3) L'*Electrification des Campagnes* (7), p. 62. — Modèle type d'arrêté préfectoral proposé par le Ministre de l'Agriculture (art. 4).

question financière a été la principale à résoudre et que, sur elle, ont porté toutes les discussions et tous les efforts.

C'est elle qu'il nous faut examiner; en nous faisant voir les rapports qu'elle à liés entre les différents intéressés; elle achèvera de nous tracer un tableau du Syndicat des communes.

CHAPITRE VIII

LES MOYENS FINANCIERS DU SYNDICAT

Si toutes les communes demandent une distribution d'électricité; si elles se montrent, en général, indifférentes sur la question de savoir si l'électricité doit être produite par le Syndicat ou simplement achetée par lui, si l'exploitation doit se faire en régie ou par le système de la concession, elles attachent, par contre le plus grand intérêt à la question de savoir « combien cela coûtera », et nous avons vu qu'un réseau rural coûte cher (1).

Si certaines communes hésitent à s'engager, c'est généralement parce que la dépense leur paraît dépasser leurs moyens; ou bien, si le chiffre leur semble admissible au point de vue absolu, elles l'estiment trop élevé relativement à celui qui est proposé aux communes voisines, et c'est un obstacle d'un autre genre. En effet, si le Syndicat est un groupement autonome qui a son budget propre, il n'en reste pas moins alimenté en grande partie par les communes. Ce qui suppose une répartition entre elles des charges de l'entreprise. Il ne faut pas oublier non plus qu'aux termes même de la loi de 1890 (2), les communes

(1) Voir plus haut, chapitre IV.

(2) Voir plus haut, chapitre VII, p. 85.

doivent, avant même la constitution du Syndicat, voter les ressources nécessaires (art. 169).

Pour une double raison, d'ordre économique (les gros frais d'établissement d'un réseau rural) et d'ordre juridique (art. 169 de la loi de 1890), c'est donc sous la forme d'un problème financier qu'apparaît aux communes, dès le premier jour, le problème de l'électrification.

Elles se montrent peut-être plus sensibles à la question de la répartition des dépenses qu'à celle du coût total de l'entreprise, car, outre qu'elle peut blesser un certain sentiment d'équité, toujours très vif dans les campagnes, c'est elle que les communes sont le mieux à même de comprendre et de discuter. C'est donc par elle que nous allons commencer.

Répartition des dépenses. — La répartition des charges entre les communes a toujours été une préoccupation de l'autorité administrative, qu'il s'agisse de l'établissement de routes, de la constitution d'écoles ou de la construction d'un réseau d'électricité.

Depuis plus d'un siècle, bien des systèmes ont été proposés.

La loi du 11 juillet 1868 dispose qu'il faut tenir « compte « des besoins, des ressources et des sacrifices ...des « communes ». « C'est le renversement de la formule de « la loi du 21 mai 1836, où les trois termes se succédaient « dans l'ordre suivant : ressources, sacrifices, besoins. « Les sacrifices sont relégués désormais au troisième et « dernier rang. Une correction importante est apportée « à la formule initiale, grâce à l'enseignement donné par

« les faits » (1). Si l'on a profité, dans la région lorraine, de cette expérience péniblement acquise, et si l'on a adopté cette gradation des facteurs, on ne s'est pas moins trouvé très embarrassé pour évaluer chacun d'eux.

La méthode la plus simple pour chiffrer les besoins, consiste ici à les considérer comme mesurés « par la con- « sommation d'électricité prévisible laquelle, dans une zone « agricole de caractère homogène, est très nettement « proportionnelle au nombre des habitants » (2). C'est ainsi que, pour le petit réseau de Sauvigny (Meuse), la dépense de 110.000 francs qui incombait au Syndicat a été répartie entre les quatre communes associées, en proportion de la population (3) et que, dans le Syndicat de Gondrecourt, les 130.000 francs qu'a coûté le réseau ont été répartis de la même façon (3).

On a donc fait abstraction, ici, des facteurs « ressources », et « sacrifices »; on a envisagé le seul facteur « besoins », et encore sous son aspect le plus simple.

Mais lorsqu'il s'est agi de réseaux étendus groupant des dizaines de communes, on a dû, en présence d'une situation plus complexe, recourir à des solutions plus nuancées.

On a d'abord distingué, dans l'établissement du réseau, ce qui correspondait aux besoins propres de chaque commune, et ce qui se rapportait aux besoins collectifs du

---

(1) Virenque. — *Les Subventions proportionnelles au centime dans le Droit administratif français* (Thèse, Toulouse, 1912), p. 141-142.

(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 15.

(3) Préaud (6, Région lorraine), p. 15.

Syndicat. Les ouvrages et les lignes à haute tension qui ont pour objet de transporter l'énergie et l'amener à l'entrée des diverses agglomérations appartiennent à cette dernière catégorie.

Les ouvrages et lignes à basse tension, qui ont pour fonction de répartir l'énergie à l'intérieur des villages et de la conduire dans chaque maison, relèvent du premier groupe.

Le réseau à haute tension, en effet, forme la liaison entre les réseaux communaux et les grands réseaux industriels, départementaux ou d'Etat; les dépenses qu'il entraîne dépendent de la plus ou moins grande proximité du réseau d'alimentation, de la dispersion plus ou moins prononcée des villages et ne sont pas en rapport avec les besoins de chaque localité.

Au contraire, le réseau à basse tension est en relation directe des besoins de chaque commune, de son étendue, de sa population. On a donc eu l'idée de laisser entièrement la « basse tension » à la charge de chaque commune (1) et de ne répartir que les frais de haute tension.

---

(1) La commune, à son tour, ne prend à sa charge que les lignes devant desservir la population agglomérée et laisse de côté celles qui doivent atteindre les fermes isolées ; l'électrification de toutes ces dernières aurait coûté trop cher. Comme elle ne manque pas cependant d'intérêt, voici à quelle méthode on s'est provisoirement rallié.

On prévoit et on prépare, dans le plan d'ensemble, toutes les solutions individuelles (fermes, écarts, etc.), mais on ne les réalise que si les intéressés se mettent d'accord. On estime que la question est à la fois : d'ordre communal (le fermier est contribuable, souvent même il est le plus gros contribuable de la commune — la surface qu'il exploite représente une portion très importante du territoire local), d'ordre privé (la ligne et le poste spécial qui alimenteront la

Cette distinction, que l'on retrouve dans un arrêté daté du 30 avril 1923, du Ministre de l'Agriculture (1), fut mise en pratique d'assez bonne heure dans la région lorraine; on l'a appliquée dans le Syndicat de Neuviller (M.-et-M.), dans celui de Méligny-le-Grand (21 communes de la Meuse), dans celui de la Woëvre (104 communes de la Meuse).

Restait toujours à répartir les dépenses collectives de haute tension. Il a semblé que le chiffre de la population ne suffisait pas à évaluer le facteur « besoins » d'une façon correcte.

La diffusion de l'électricité à la campagne répond, nous l'avons vu, à des buts et, par suite, à des besoins qui sont loin d'être bien déterminés. Si elle correspondait à des besoins purement agricoles, il faudrait s'en tenir à la superficie des terres cultivables. Comme elle déborde certainement le cadre agricole, le nombre d'habitants paraît mieux convenir. Ce chiffre suffirait certainement, si l'électricité ne rendait que des services appréciables en monnaie et proportionnels aux quantités consommées.

Or, le confort et la gaieté qu'elle apporte sont des éléments réfractaires à tout calcul, et pratiquement indépendants de la consommation. Tel petit village d'une centaine d'habitants, qui achètera huit fois moins d'électricité qu'un gros village de huit cents habitants, ne retirera

---

ferme ne serviront normalement qu'à la seule famille de l'exploitant, à ce seul foyer). La dépense doit donc être supportée à la fois par la commune et par les intéressés (propriétaire, fermier). Préaud *La Lorraine agricole*, 18 octobre 1923.

(1) Cet arrêté est relatif à l'octroi des subventions d'Etat. Elles sont beaucoup plus larges pour les dépenses relatives à la haute tension que pour celles relatives à la basse tension.

pas du réseau une satisfaction huit fois moins grande, car ce réseau lui procurera un certain confort qui représente une valeur absolue. Aussi, a-t-on conclu, « on peut « considérer que toutes les communes, quels que soient « leur importance et leurs besoins propres, ont le même « intérêt « préalable» à disposer du courant électrique « et que, par suite, une certaine proportion de l'ensemble « des dépenses de la haute tension peut être répartie entre « elles, à part égales » (1).

Une partie des charges va donc se trouver uniformément répartie entre les communes. Le facteur «besoin» est ainsi dédoublé en deux éléments: un élément fixe, qui reste immuable, et un élément variable, qui est proportionnel à la population.

Le facteur « ressources» était plus facile à estimer, la pratique administrative ayant, depuis longtemps déjà, dégagé l'élément le plus important en la matière: la valeur du centime communal.

Ce système, qui remonte à 1848, a reçu depuis cette date de sérieux perfectionnements: tantôt on fait entrer en ligne de compte la valeur du centime comparée à la superficie des communes (centime superficiaire), tantôt on considère la valeur du centime rapportée à la population (centime démographique) [2].

En effet, à centime égal, là où la superficie est double, c'est que le sol est moins fertile et la vie économique

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 15.
(2) Virenque, op. cit., p. 8 et suiv.

moins intense; à centime égal, là où la population est double, c'est que les habitants sont moins aisés (1).

Pour ne pas compliquer une question déjà embrouillée, on a laissé de côté, dans la région lorraine, tous ces perfectionnements, et on n'a retenu que la valeur absolue du centime communal.

Le même désir de simplifier a fait négliger, en pratique, le troisième facteur « sacrifices ». La portée de cet élément, en effet, n'a pas échappé; on a vite remarqué que le chiffre de la dépense par tête d'habitant était parfois un indice trompeur... que « la commune est, indépendamment de sa population, une unité distincte dont la situation financière et les ressources propres doivent entrer en ligne de compte... qu'elle dispose souvent (du moins dans la région lorraine, de ressources propres indépendantes du nombre et de la valeur économique de ses habitants; c'est en particulier le cas des bois communaux, des carrières, etc..., grâce auxquels de petites communes se trouvent parfois relativement plus riches que des communes plus importantes » (2).

On a été amené à constater que seule la charge d'emprunt par tête d'habitant est le véritable indice de l'effort de la commune. Si l'on n'a pas retenu cette indication, c'est un peu parce qu'elle-même pouvait, en pratique, être critiquée (certaines municipalités, en effet, qui disposent de fonds libres importants, pourraient refuser de les affecter à l'électrification et recourir à l'emprunt pour

---

(1) Virenque, op. cit., p. 146.

(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 15 et 17.

augmenter leurs sacrifices d'une façon toute apparente, car elles se libéreraient ensuite aussitôt que possible en remboursant leur emprunt au moyen des fonds libres) [1].

Mais surtout cette indication a été laissée de côté, d'abord pour simplifier, ensuite parce qu'elle renseigne sur un facteur dont l'importance n'arrive qu'au troisième rang.

En combinant les différents éléments qui ont été retenus, on a mis sur pied les deux méthodes suivantes (2).

Tantôt toutes les dépenses ont été réparties entre les communes, en proportion de la population et de la valeur du centime communal; tantôt on a laissé à chaque commune les dépenses de « la basse tension », et on a seulement réparti celles de la « haute tension », en les partageant : un tiers à parts égales, un tiers en proportion de la population, un tiers en proportion de la valeur du centime communal.

La première méthode, qui est aussi la première en date, a été pratiquée au début pour les Syndicats de Vézelise-Colombey (45 communes de Meurthe-et-Moselle), de Bayon-Gerbéviller (28 communes du même département), du Durbion (26 communes des Vosges) [3]. Elle garde encore une valeur absolue pour les petits Syndicats, mais on lui préfère maintenant, pour les grands Syndicats, la seconde méthode, qui est plus complexe et qui tient mieux compte des principaux éléments; on l'a mise en œuvre, par exemple,

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 17.
(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 16.
(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 32 et 37.

pour le Syndicat de Méligny-le-Grand (21 communes de la Meuse) [1].

D'ailleurs, des combinaisons intermédiaires restent possibles, comme celles utilisées pour le réseau du Haut-Ornain (13 communes de la Meuse) et celui de la Woëvre (104 communes du même département), où les communes gardent à leur charge les dépenses de basse tension, et où les dépenses de haute tension sont réparties moitié à parts égales et moitié en proportion de la population (1).

Au reste, le caractère empirique de ces barèmes de répartition a été reconnu depuis longtemps. Déjà, on s'est aperçu que « leur confection est bien plutôt affaire d'administration que de législation » (2). En 1885, un député écrivait, dans un rapport : « Il est bien évident que les « règles particulières de la répartition devraient être « modifiées conformément aux exigences de la pratique, « si l'expérience en révélait la nécessité » (3).

On est arrivé, dans la région lorraine, à la même conclusion : « Si toute méthode de répartition doit satis- « faire à des règles élémentaires de logique et d'équité, « il n'en est aucune de parfaite, susceptible de tenir un « compte exact de tous les éléments des situations parti- « culières » ...dans chaque étude de réseau syndical, pour « une valeur donnée de la dépense moyenne, il faut exa- « miner quelle quote-part maxima pourront admettre

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 35.

(2) Voir page suivante, note 5.

(3) Virenque, op. cit., p. 148. — Extrait d'un rapport d'Antonin Dubost. — Chambre des Députés. Documents parlementaires, avril 1885, annexe n° 3547, p. 70.

« les plus petites communes et quelles les plus impor-« tantes» (1).

Au fond, le seul critérium de la valeur d'une méthode de répartition est le succès qu'elle rencontre auprès des communes intéressées: il s'agit, avant tout, d'obtenir leur adhésion.

Plus que jamais, nous voyons se confirmer cette idée que « l'administration est une entreprise » (2), que « dans la vie administrative » l'important, c'est l'exécution des services (3).

Quand les communes ont accepté, par une délibération du Conseil municipal, leur quote-part de dépenses, elles se lient d'un engagement que les uns qualifient de « dépense obligatoire» et les autres de « dette obligatoire» (4).

Un point est commun à ces deux opinions: une fois le Syndicat constitué par arrêté, le préfet a le droit, au cas où le Conseil municipal reviendrait sur sa décision, d'inscrire d'office la dépense au budget municipal (5). Cela seul suffit pour donner à la dépense un caractère particulièrement pressant.

L'apport des communes. — La première ressource que la commune est portée à lui affecter est constituée par

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 15 et 17.

(2) G. Renard (14), p. 79.

(3) Hauriou (13), 10e éd., p. 22.

(4) Morgand (*La Loi municipale*), nº 2267, et de Grandmaison (11), p. 71.

(5) Lorsqu'une commune a pris l'engagement de subvenir à une dépense, même facultative, le paiement de cette dépense devient obligatoire (Conseil d'Etat, 23 nov. 1850. D. P., 51. 3. 38; Conseil d'Etat, 28 janvier 1876. D. P., 76. 3. 53).

les fonds libres disponibles. Ceux-ci varient naturellement beaucoup suivant les localités: parfois ils ne couvrent qu'une faible partie de la dépense totale (7%); tantôt ils en couvrent presque la moitié (40%) dans le cas du Syndicat de Durbion). Le Syndicat de Vézelise, où cette proportion approche de 20%, correspond à la moyenne, et c'est une moyenne très satisfaisante.

L'apport des communes s'est trouvé grossi dans quelques Syndicats de la région lorraine, du fait qu'un certain nombre de communes ont été dévastées par la guerre et ont vu leur patrimoine immobilier converti en valeurs mobilières sous forme de créances sur l'Etat, c'est-à-dire sous forme d'indemnités pour dommages de guerre (loi du 17 avril 1919, art. 3, § 1).

Certaines de ces indemnités ne sont pas disponibles. Il en est certainement ainsi de celles qui ont rapport aux chemins et voies de communication relevant du domaine public communal, elles sont inaliénables. Il en est de même de celles relatives « aux édifices civils ou cultuels » prévus spécialement par la loi du 17 avril 1919, qui, dans son article 12 prescrit, qu'en ce qui les concerne « l'indemnité consiste dans les sommes nécessaires à la reconstruction d'un édifice présentant le même caractère, ayant la même importance, la même destination et offrant les mêmes garanties de durée que l'immeuble détruit ».

Si l'on peut appliquer raisonnablement cette disposition à toutes les indemnités pour immeubles affectés à un service public, que décider en ce qui concerne les indemnités relatives aux autres immeubles de la commune (1).

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 21-32-57.

Ces immeubles sont aliénables sur délibération du Conseil municipal, approuvée par l'autorité supérieure (loi du 5 avril 1884, art. 68, § 2). Mais, parmi eux, les biens communaux sont, en raison de leur nature spéciale, soumis à des règles particulières; ils ne peuvent être aliénés que dans des cas restreints (par exemple en vertu de l'article 110 de la loi municipale, qui prévoit la demande d'un créancier porteur d'un titre exécutoire).

Ils peuvent faire l'objet de partages à titre onéreux, sous forme de ventes amiables où seuls les ayants droit à la jouissance peuvent acquérir. Les titres de créance qui représentent ces immeubles sont-ils soumis aux mêmes règles ?

D'autre part, ces biens communaux sont souvent constitués par des bois. Or, aux termes de la loi du 17 avril 1919, art. 5, § 12, la commune, dans ce cas, a droit à une indemnité qui comprend, d'une part, la « perte subie », évaluée « en tenant compte de la détérioration ou de la destruction des plantes, du taillis et de la futaie » et, d'autre part, les « dépenses supplémentaires nécessitées par la remise de la terre dans son état d'exploitation, les plantations nouvelles ou le repeuplement des bois et forêts ».

Ces dispositions ne vont pas sans soulever des difficultés. En cas de remploi, en effet, le paiement de l'indemnité a lieu par acomptes, au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés. Or, la dépense occasionnée par ces travaux ne peut atteindre, à beaucoup près, le montant de la perte subie.

Le titulaire de l'indemnité se trouve par suite en danger de ne jamais remplir les conditions nécessaires pour la toucher.

On a donc été amené à reconnaître, d'une part, les

indemnités pour dommages causés à la superficie (aux arbres), lesquelles ne comprennent que la perte subie, et les indemnités pour dommages au fonds, lesquelles comportent — en perte subie, la valeur évaluée en 1914 des travaux de reconstitution du fonds — et en frais supplémentaires, la différence entre le coût de ces travaux à l'époque de leur exécution ou au jour de l'évaluation, et le coût de ces mêmes travaux au prix de 1914.

L'octroi de cette dernière indemnité étant subordonnée à la condition de reconstituer la propriété endommagée, la commune doit la réserver strictement à sa destination légale, et ne peut, par suite, en disposer librement. Elle ne peut d'ailleurs la percevoir qu'au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des achats effectués.

Mais l'indemnité pour dommages à la superficie peut être touchée immédiatement, sous forme d'un titre remboursable en dix annuités. Ce titre est-il aliénable? La loi du 17 avril 1919 prévoit « qu'il peut faire l'objet de cession, sur l'autorisation motivée du Tribunal civil, donnée en chambre du Conseil» (art. 8, § 2).

Les règles relatives à l'administration des communes s'opposent-elles à cette cession? Doit-on appliquer ici celles relatives aux biens communaux, avec leurs restrictions? Le Conseil municipal est-il tenu de reconstituer les bois communaux? Est-ce l'indemnité pour dommages à la superficie ou celle pour dommages au fond qui représente les biens communaux? Ne sont-elles aliénables que dans les conditions où le sont les biens communaux eux-mêmes? Questions bien délicates.

Une pratique, assez souvent suivie dans la région lorraine, a consisté à considérer l'indemnité pour dom-

mages à la superficie comme n'étant pas soumise aux restrictions qui affectent les biens communaux et comme susceptible, soit d'être réalisée en tant que telle, sous forme d'un titre remboursable en dix ans, soit d'être réinvestie suivant les dispositions de l'article 45.

Aux termes de cet article, l'indemnité est « versée par acomptes successifs, au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des achats effectués».

Comme il s'agit, en notre matière, de contribuer à la construction d'un ouvrage qui sera effectué par le Syndicat et restera sa propriété, il faut donc que le Syndicat devienne le titulaire de l'indemnité. Celle-ci doit donc être transférée de la commune au Syndicat. C'est sous cette forme d'un transfert de créance que s'opère l'apport de la commune en indemnités de dommages de guerre.

Quand le Syndicat a ainsi reçu la contribution que les communes lui versent sur leurs fonds libres et sur leurs titres d'indemnités, il n'a pas encore réuni toute la somme nécessaire à son entreprise.

Pour la parfaire, il va s'adresser aux personnes morales et aux individus que l'électrification met en rapport.

Les apports du département et de l'Etat. — Il pouvait s'adresser au département et à l'Etat. L'intervention du département est rendue nécessaire par la loi du 13 novembre 1917, puisque le Syndicat ne peut être constitué que sur l'avis du Conseil général (art. 169). Cette obligation pouvait être le germe d'une participation active de la part du département, collaboration qui aurait pu se traduire dans le domaine financier. Il n'en a rien été. Dans le département de Meurthe-et-Moselle et dans celui de la Meuse, la Commission départementale a reçu du

Conseil général une délégation que l'on renouvelle à chaque session et qui lui permet de donner l'avis prescrit par la loi; grâce à cette procédure, les Syndicats peuvent être constitués sans attendre la réunion du Conseil général.

En Meurthe-et-Moselle, à cela s'est borné le rôle du département (1); dans la Meuse, le département a décidé, en 1923, d'accorder, sur demande des intéressés, un secours, non pas au Syndicat, mais aux communes dont la valeur du centime est inférieure à 20 francs; cette subvention à fonds perdus, prélevée sur les fonds des amendes de police correctionnelle, est inversement proportionnelle à la valeur du centime et varie de 15% à 30% de la somme consacrée à acheter des indemnités de dommages de guerre, qui seront remployés dans la construction du réseau.

Dans les Vosges, le département s'est d'abord tenu sur la même réserve, mais en est sorti lorsqu'il s'est agi d'électrifier la plaine qui s'étend au pied de la montagne, entre la vallée de la Moselle et celle de la Meurthe. Dans ce vaste quadrilatère, vide de toute ligne électrique, il projette de construire des lignes de transport d'électricité, sur lesquelles viendront s'alimenter les réseaux syndicaux; il couvrirait par un emprunt la dépense qui lui incomberait et qui se monterait à 845.000 francs.

Aucune subvention ne serait versée aux Syndicats,

---

(1) Il convient toutefois de signaler que des sommes assez importantes lui ayant été remises par plusieurs colonies (Indo-Chine, etc.), il les a affectées, sur la demande du Service du Génie rural, aux communes dévastées qui ont des écarts à électrifier et qui ont décidé de participer à la dépense correspondante; le système a joué, jusqu'à ce jour, pour une quarantaine de communes.

mais ces derniers recevraient ainsi une sorte de prestation en nature sous forme de réseau d'alimentation (1). Il n'y a là, d'ailleurs, que des projets qui ne se sont pas encore traduits en contrats.

Si les Syndicats n'ont pas reçu grand secours de la part des départements, en a-t-il été autrement de la part de l'Etat ?

Leurs opérations ont commencé en 1920, c'est-à-dire à une époque où le concours financier de l'Etat se trouvait très limité et n'avait reçu qu'une organisation imparfaite.

Lorsqu'a été votée la loi du 2 août 1923, relative aux prêts à intérêt réduit; lorsqu'a été pris l'arrêté ministériel du 5 janvier 1924, réglant l'octroi des subventions, les questions financières étaient déjà résolues dans la région lorraine (2). Elles l'avaient été à l'aide de deux procédés : le premier, susceptible d'application générale, consiste à contracter des emprunts auprès des habitants eux-mêmes;

---

(1) Il est à remarquer que cette prestation a pour objet essentiel de rétablir l'équilibre entre la partie industrialisée (à l'est du département) et la partie agricole (à l'ouest). Dans la première, les Syndicats ont trouvé une liaison et une alimentation auprès des lignes industrielles existantes. Dans la seconde, ils se rattacheront, dans des conditions comparables, aux lignes départementales prévues.

(2) Pratiquement, il ne reste plus à résoudre que l'électrification de la plaine des Vosges. Le concours financier de l'Etat y sera probablement demandé sous forme de subvention, à la fois par le département pour la construction de son grand réseau de transport, et par les Syndicats pour la construction de leurs réseaux intercommunaux.

Il est à remarquer que l'Etat accorde aux Syndicats de communes des prêts (loi du 2 août 1923) et des subventions (arrêté du 5 janvier 1924); ces dernières sont refusées aux coopératives (même arrêté). Cette disposition législative assure donc, sur ce point, une certaine supériorité au groupement de forme syndicale.

le deuxième, d'application plus spéciale, consiste à se procurer des indemnités de dommages de guerre, c'est-à-dire à acheter des créances sur l'Etat, dépréciées pour des raisons d'ordre économique et juridique.

Les emprunts locaux. — La solution de l'emprunt local a été dictée, au début, par des considérations purement pécuniaires. Il s'agissait de trouver de l'argent au meilleur prix possible. Le Syndicat aurait pu, comme le font ordinairement les communes, en demander au Crédit Foncier; mais cet établissement réclame un taux d'intérêt élevé qui, augmenté du taux d'amortissement à 30 ans, se montait à cette époque à 8,9%.

On eut alors l'idée de s'adresser aux habitants des communes intéressées et de leur demander de prêter de l'argent au Syndicat, pour 30 années, au taux de 5%, taux de faveur dont bénéficiaient seuls les emprunts d'Etat; la charge annuelle totale, intérêts et amortissement, ressort ainsi à 6,50% environ, soit une économie de 2,4% au moins relativement à un emprunt au Crédit Foncier. Cet appel n'a pas été lancé en vain; neuf Syndicats ont pu ainsi se procurer une somme de deux millions trois cent mille francs (2.300.000 fr.), dans ces conditions particulièrement avantageuses (1).

---

(1) Le Syndicat de Vézelise-Colombey a emprunté 800.000 fr.
— de Durbion — 460.000 »
— du Vermois — 200.000 »
— de Charmes — 180.000 »
— de Dompaire — 160.000 »
— de Bayon-Gerbéviller — 150.000 »
— de Triaucourt — 130.000 »
— de Thiaucourt — 130.000 »
— de Nancy-Est-Arracourt — 90.000 »

Au point de vue économique, l'opération s'est toujours réalisée sans difficulté. On a pris soin de l'exécuter en se passant de tout intermédiaire, banquier ou notaire; on recueille, à la mairie de chaque commune, les promesses de souscription des habitants; ces derniers font ensuite leurs versements entre les mains du receveur du Syndicat. Ils ont porté avec empressement leur argent, d'abord parce qu'ils... en avaient, les hauts prix atteints par les denrées agricoles ayant amené chez les cultivateurs des sommes importantes; ensuite, parce qu'il s'agissait d'un « placement obligatoire très sûr, en vue d'une opération d'utilité collective qui sera réalisée sur place, sous leurs yeux et pour leur propre avantage... (en vue d'une)... entreprise mutuelle qui apportera à chacun des prêteurs, d'une part un revenu en espèces, et, d'autre part, un avantage en nature très important, qui est la disposition du courant électrique» (1).

Si le placement de ces emprunts s'est effectué sans causer la moindre désillusion, il avait soulevé bien des difficultés juridiques.

La collectivité emprunteuse devait-elle être le Syndicat (2) ou bien chaque commune?

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 9.

(2) En présence du silence de la loi, on s'était demandé si le Syndicat était capable d'émettre un emprunt. Le Ministre de l'Intérieur avait, dans une circulaire du 10 août 1890, résolu la question par l'affirmative. Mais on croyait peu à son application. « En pratique les emprunts seront rares, car les Syndicats ne pouvant lever d'impôts, trouveraient difficilement les ressources pour y faire face ». L'expérience de la région lorraine est venue infirmer cette prophétie. (Morgand : *Commentaire de la Loi municipale*, n° 2270.)

En faveur de la seconde solution, on faisait valoir que l'on pourrait régler le taux d'emprunt d'après la situation locale; tandis que, dans certaines communes, le taux de 5% paraissait suffisant pour attirer les souscripteurs, dans d'autres on l'estimait incapable de ce résultat; plutôt que d'émettre un emprunt syndical à 6%, on jugeait préférable de réserver ce taux pour les communes hésitantes et de profiter des bonnes dispositions des autres pour ne leur accorder que 5%; ce système supposait donc une série d'emprunts communaux. Le Service du Génie rural insista pour l'adoption de l'autre système, qui se recommandait par des avantages évidents de rapidité, de simplicité et d'économie.

Fallait-il confier au Syndicat de Vézelise-Colombey, qui comprend 45 communes, le soin de réaliser l'emprunt? Fallait-il, au contraire, émettre 45 emprunts communaux? Poser la question, c'est la résoudre.

Mais ici intervenait un autre problème. Le Syndicat devait-il émettre l'emprunt en vertu de son pouvoir propre, ou bien par délégation des communes, au nom de ces dernières? Fallait-il réaliser un emprunt syndical proprement dit ou bien un emprunt communal collectif par la voie syndicale ?

La première solution paraissait possible. Sans doute, devant le silence de la loi du 27 mars 1890, on s'était demandé si le Syndicat était capable d'émettre un emprunt. Mais l'article 170, qui attribue au Syndicat la même capacité qu'à la commune, semble dicter une réponse affirmative, et une interprétation administrative, sous forme d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 10 août 1890, est intervenue en ce sens.

Mais la question se posait en d'autres termes. L'emprunt ne pouvait être émis sans garantie, si l'on voulait assurer son succès. Les recettes du Syndicat (1) ne pouvant fournir cette garantie par suite de leur productivité aléatoire, on dut recourir aux communes et leur demander de voter les centimes nécessaires (2) pour couvrir les annuités d'emprunt (étant entendu, d'ailleurs, qu'il ne serait fait appel aux ressources municipales que dans la mesure où les recettes propres du Syndicat ne suffiraient pas à couvrir les charges de l'emprunt).

Ce vote doit nécessairement intervenir avant la constitution du Syndicat. Il en est même l'une des conditions, puisque la loi dispose, dans son article 169, que le Syndicat ne peut être créé avant que les communes n'aient décidé d'y consacrer les ressources suffisantes.

Mais il faut déterminer la part des annuités que chaque Conseil municipal va garantir. Or, en raison du caractère un peu spécial que le taux réduit donne à l'emprunt (3), chaque commune, ou mieux les habitants de chaque commune, se sont moralement engagés à souscrire une certaine portion de cet emprunt; il était équitable que le Conseil municipal garantisse précisément la part d'emprunt fournie par les habitants de la commune.

Et l'on aboutissait bientôt à considérer, en fait, l'opé-

---

(1) Voir leur étude plus loin, p. 152 et suiv.

(2) Aux termes de la loi du 13 nov. 1917 (art. 176), les communes « sont autorisées à voter à cet effet 5 centimes additionnels spéciaux ». Le vote de ces 5 centimes étant autorisé par la loi, n'est pas soumis à une autorisation spéciale de l'autorité administrative. — Dalloz. *Code des Lois politiques et administratives*, supplément I, n° 10877.

(3) Voir pages suivantes.

ration d'emprunt comme une affaire essentiellement communale, où le Syndicat ne jouait qu'un rôle de caissier.

Il n'y avait d'abord là qu'une situation de fait, mais il était logique que l'on essayât de modeler sur elle la situation juridique.

Pour cela, que fallait-il faire? Il suffisait de considérer l'emprunt émis par les soins du Syndicat, comme émis au nom et par délégation des communes.

Chaque Conseil municipal spécifie donc, dans sa délibération d'adhésion, qu'il « confie au Syndicat le soin d'émettre directement la tranche d'emprunt qui concerne la commune ».

Cette pratique, que l'on pourrait croire, au premier abord, inspirée et imposée par des considérations propres à la région lorraine, a été, il faut le remarquer, recommandée en 1924 par le Ministre de l'Agriculture.

D'après ses instructions (1), en effet, l'arrêté préfectoral doit stipuler : « Considérant que l'emprunt projeté par le Syndicat intercommunal d'électricité de... représente le total de ceux votés pour le même objet par les communes composant le Syndicat, que les modalités en sont identiques... arrête : le Syndicat intercommunal... est autorisé... par substitution aux communes associées, à emprunter... ».

Cette pratique jouit donc actuellement de la faveur de l'Administration. Il semble qu'il faille faire intervenir, pour l'expliquer, les circonstances de fait dans lesquelles

---

(1) *L'Electrification des Campagnes* (7), p. 67.

se présente la question de l'emprunt et que nous rappelions plus haut. Le Syndicat, en effet, ayant le droit d'émettre un emprunt, rien ne s'opposait, semble-t-il, à ce qu'il use ici de ce droit. Mais, par ailleurs, les conditions générales de l'entreprise font du Syndicat un simple reflet des communes — en font un organisme qui, en réalité, est lié par les délibérations des Conseils municipaux — qui n'existe financièrement que grâce à ces derniers. Le Syndicat ne nous est pas encore apparu comme agissant et vivant de sa vie propre et cette conception a influé sur l'organisation de l'emprunt qui, en définitive, a été considéré comme un apport des communes. Une autre difficulté s'est présentée, non moins embarrassante : le prêt à 5%, consenti par les habitants, constitue-t-il une opération à titre purement onéreux? Y rentre-t-il un élément gratuit?

Il faut remarquer que l'émission ayant lieu au pair, le taux réel est ici le même que le taux nominal; on ne doit pas oublier non plus qu'aux termes même du cahier des charges l'impôt reste à la charge du porteur de coupons.

Sans doute, l'Etat jouit de ce taux de 5%; mais, outre que son crédit n'est pas comparable à celui d'un Syndicat intercommunal, il n'obtient ce taux que pour les placements à court terme, pour les placements à un an; or, ici, il s'agit d'un placement à 30 ans. Lorsque les habitants des communes acceptent d'immobiliser leurs capitaux pour 30 ans au même taux que s'ils en perdaient la disposition pour un an seulement, ils consentent un sacrifice, partiel assurément, mais réel sans aucun doute.

Ce sacrifice n'aurait été susceptible d'entraîner aucune conséquence fâcheuse, s'il était égal pour tous; or, comme

il est purement volontaire et laissé à la bonne volonté des gens, chacun est libre d'y échapper; par suite, les souscripteurs peuvent avoir l'impression d'être les dupes des consommateurs de courant qui auront refusé d'apporter leurs fonds.

Pour éviter cette injustice, on eut d'abord l'idée de supprimer le sacrifice en lui assurant une contre-partie, mais « les divers moyens concevables pour rétablir l'équi- « libre (avantages spéciaux réservés aux souscripteurs « sur les frais des installations individuelles, sur le prix « du courant, etc.), se heurtent à des difficultés pratiques « de réalisation qui nous ont obligé à les rejeter» (1).

Restait alors une solution juridique: transformer le sacrifice volontaire (2) en sacrifice imposé, créer à la charge de tous les consommateurs possibles, c'est-à-dire de tous les habitants, l'obligation de prêter à 5%. Aucun texte ne permet d'admettre ce système; non seulement il constituerait une réquisition; mais, pour la partie du capital abandonnée gratuitement par les souscripteurs, il équivaudrait à un impôt. Or, le Syndicat n'a pas le droit de réquisition, et il résulte formellement des travaux préparatoires de la loi de 1890, que le législateur a rejeté de la façon la plus absolue l'idée de l'impôt intercommunal: « L'association intercommunale ne doit pas pouvoir frapper « directement des impositions sur le contribuable... Le

---

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 10.

(2) L'Etat a décidé d'encourager ce sacrifice: en majorant de 5% ses subventions, lorsque le capital réuni localement par les collectivités intéressées aura été obtenu à un taux moyen inférieur à 4% (art. 6 de l'arrêté du 5 janvier 1924).

« conseil qui la régit n'émane pas d'ailleurs du suffrage « universel, il n'est qu'une sorte de conseil d'adminis- « tration, où les associés sont représentés... Il serait con- « traire aux principes fondamentaux de notre droit public « que le droit souverain de lever un impôt leur fût délé- « gué » (1).

Il fallait donc renoncer à la création de cette obligation, qui, seule, eût fourni une solution équitable et rationnelle. Mais, du moins, on en a conservé le souvenir comme d'une règle idéale dont il faudrait se rapprocher. Aussi, en pratique, le montant de l'emprunt est réparti entre les différentes communes du Syndicat, ce qui est d'ailleurs une sage mesure d'administration, et, en outre, « nous avons « obtenu déjà que, dans diverses communes, on fasse « connaître d'avance une répartition indicative des fonds « à trouver, soit tant par habitant ou par feu, soit tant « par hectare de surface exploitée » (2).

De l'idée d'obligation, il ne reste donc plus qu'une tendance, et, à vrai dire, cette tendance est presque suffisante, car le prêt à 5% (3) constitue en fait beaucoup plus un placement qu'un cadeau consenti à la collectivité.

---

(1) Rapport parlementaire cité dans D. P., 1890, 4-407.

(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 10.

(3) L'effet le plus marqué de ce taux réduit est de transformer un emprunt émis à guichet ouvert en emprunt strictement local : seules y souscrivent les personnes intéressées au succès de l'entreprise, c'est-à-dire les habitants des localités associées.

Il semble que cette méthode des emprunts locaux apporte une solution financière pratique pour la réalisation de tous les travaux d'intérêt collectif ; elle serait, au point de vue moral, infiniment supérieure au procédé de la subvention qui, sans doute, est souvent nécessaire, mais qui a souvent des conséquences dégradantes.

Si l'emprunt ainsi consenti et réalisé a toujours fourni le rendement financier qu'on attendait de lui, et a, de plus, noué entre les habitants et le Syndicat les liens supplémentaires de créanciers et de débiteurs, un autre moyen s'est offert au Syndicat pour subvenir à ses dépenses : l'achat d'indemnités de dommages de guerre.

Les achats d'indemnités de dommages de guerre. — Il peut paraître paradoxal d'assimiler un achat à une source de capital, puisque c'est ordinairement une source de dépense; ce paradoxe est cependant la vérité. Mais ceci demande quelques explications.

Toute indemnité pour dommages subis sur des biens immobiliers comporte deux éléments : l'un, dit perte subie, est la valeur de la construction de l'immeuble en 1914 (1); l'autre, dit « frais supplémentaires », représente la différence entre le coût de construction à la veille de la guerre et le coût de reconstruction à la date de l'évaluation. En moyenne générale, la valeur totale de remploi (perte subie augmentée des frais supplémentaires) représente 3,5 à 4 fois la perte subie.

La loi dispose que les frais supplémentaires ne seront versés que sous condition de remploi; à défaut de remploi, le sinistré ne touche que la valeur « perte subie », en dix annuités. La loi lui donne, en outre, l'autorisation de céder son droit à indemnité.

Le sinistré qui ne voulait ou ne pouvait remployer avait donc le choix entre deux décisions : ou bien faire

(1) Sous déduction de la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté.

connaître à l'Etat sa renonciation au remploi, ou bien céder à un tiers son droit à indemnité (ou son titre de créance, s'il le possédait déjà).

Il était à prévoir que les conditions de la cession se fixeraient de manière à procurer au sinistré un profit au moins égal à celui que lui vaut la renonciation.

En fait, dès le début, les valeurs de cession se sont établies aux environs de la « perte subie ». En somme, l'acheteur a acheté la créance au plus bas prix possible et, si le vendeur se décidait à l'opération, c'est qu'il y trouvait l'avantage de toucher la somme en une seule fois, alors que l'Etat ne pouvait la lui verser qu'en dix annuités.

D'autres considérations accessoires expliquent également pourquoi le prix de la créance s'est fixé bien au-dessous de sa valeur nominale. Il ne faut pas oublier d'abord que ce transfert de créance exige l'intervention d'un notaire, l'autorisation du Tribunal civil, l'enregistrement du contrat par la direction de la Dette inscrite, et qu'il en résulte des délais toujours variables, souvent très longs.

En outre, il s'agit là d'une créance conditionnelle, qui n'est exigible que si l'on a employé une somme égale à son montant à l'exécution de certains travaux déterminés par le titre lui-même. La créance se présente donc sous forme de promesse de remboursement; mais qui dit remboursement dit dépense préalable; l'acheteur ne peut réaliser son titre qu'en procédant d'abord à une avance de fonds. Cette avance elle-même ne peut pas être appliquée par l'acheteur à n'importe quel objet, mais doit respecter les conditions de remploi générales et spéciales : générales, comme la limitation légale de distance à 50 kilomètres

entre le lieu d'origine du dommage et le lieu du remploi de l'indemnité; spéciales, comme celles qui résultent de la nature de l'indemnité cédée et celles qui peuvent être édictées par le jugement autorisant la cession.

On comprend facilement qu'une créance, dont le prix s'est formé dans de telles conditions, dont l'achat nécessite de telles formalités et dont la réalisation est soumise à de telles exigences, ne présente sur le marché qu'une faible valeur d'échange; en fait, le prix de cession ne dépasse pas trois pour une valeur nominale de dix.

En achetant trois une indemnité de dommages de guerre, on acquiert donc la possibilité de se faire rembourser dix. Pour profiter de cette possibilité, il suffit, en pratique, de trouver un tiers qui consente à acheter l'avance de dix que celui-ci se fera rembourser.

Or, ce tiers se trouve assez facilement : c'est l'entrepreneur qui exécute les travaux constituant le remploi et qui opère l'avance sous forme de matériaux et de main-d'œuvre.

L'opération apparaît donc avantageuse pour l'acheteur et devait tenter le Syndicat (1).

---

(1) Cette opération fait d'ailleurs naître la difficulté suivante : le Syndicat doit-il procéder à la purge des hypothèques. L'affirmative semble d'abord préférable, puisque le droit des créanciers hypothécaires se trouve reporté sur l'indemnité (loi du 17 avril 1919, art. 10, § 10).

Mais la question est très complexe; elle a été longuement discutée et a donné lieu à une série d'interprétations contradictoires de la part de l'Administration. D'après la dernière en date (lettre du directeur de la Comptabilité publique datée du 7 avril 1923), « il a été reconnu qu'en raison du caractère mobilier de l'indemnité de

S'offrait-elle également conforme aux intérêts des communes et à ceux de l'Etat ? Telle est la double question qui se posait à l'autorité préfectorale, chargée d'exercer la tutelle sur le Syndicat et d'autoriser, par suite, de telles acquisitions.

Or, « le remploi d'une indemnité hors du lieu de dom-« mage par le jeu d'une cession entraîne l'exportation, « la perte d'une partie du patrimoine ou de la matière « imposable de la commune; pourquoi ne pas chercher « à maintenir sur place cet élément de richesse, en l'affec-« tant à l'utilité de tous ?» (1).

Cette solution ne servait pas moins les intérêts généraux de l'Etat, car les cessions au profit de collectivités, en vue de l'exécution de travaux d'intérêt collectif, excluent tout risque de spéculation ou d'enrichissement individuel : elles ont même pour résultat de transformer de la richesse privée en richesse publique.

Toutefois, le système ne fut pas admis sans discussion. Démarches et enquêtes furent nécessaires pour amener

---

dommages de guerre, il n'y a pas lieu d'exiger la formalité de transcription et de purge des hypothèques ».

On peut faire remarquer, dans ce sens, que déjà on ne procède pas à la purge dans les cas suivants : en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique — en cas de jugement d'adjudication sur saisie immobilière (art. 717 du Code de procédure civile) — en cas d'adjudication à la suite de surenchère (art. 2189 du Code civil).

Toutes ces acquisitions, en effet, sont faites dans des conditions telles qu'elles présentent, pour la détermination du prix de l'immeuble, des garanties supérieures ou équivalentes à celles qu'offrirait la purge elle-même; or, l'indemnité des dommages de guerre présente justement ce même caractère.

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 21.

le Ministre des Régions libérées à l'adopter. Aussitôt approuvé, il fut mis en œuvre.

Les Syndicats (1) dont les communes avaient subi du fait de la guerre des dévastations, ou dont le territoire n'est pas éloigné de plus de cinquante kilomètres des régions dévastées, ont acheté des indemnités de dommages de guerre et les ont remployées à la construction du réseau.

Les ressources apportées par les fonds libres des communes, ou produites par les emprunts, se sont ainsi trouvées amplifiées en moyenne de trois à dix, c'est-à-dire se sont trouvées triplées. Ces opérations ont permis de ne pas recourir aux subventions de l'Etat; elles en ont tenu lieu par leurs résultats financiers et elles s'en sont rapprochées par leur mécanisme, car elles ne faisaient que multiplier l'effort local, sans jamais en dispenser.

A ces différentes ressources, il convient d'ajouter les participations de la Société capitaliste qui est chargée des travaux de construction du réseau et à qui on a promis de concéder l'exploitation. A dire vrai, le caractère peu rémunérateur de cette dernière a rendu ces participations peu nombreuses; toutefois, une Société n'a pas craint d'apporter ainsi une contribution à plusieurs Syndicats (2).

---

(1) Certaines communes ont procédé à la même opération; elles ont ainsi apporté à leur Syndicat et des indemnités dont elles étaient directement titulaires et des indemnités dont elles ont obtenu la cession.

(2) Il s'agit de la Société électrique du Toulois, qui a consenti une participation de 180.000 francs pour le réseau syndical du Toulois, de 120.000 francs pour le réseau syndical du Haut-Ornain et de 56.000 francs pour le réseau syndical de Gondrecourt.

Dans le département des Vosges, la Compagnie lorraine d'Elec-

Si l'on envisage l'ensemble des moyens financiers (1) utilisés par les Syndicats intercommunaux, on est frappé par leur diversité : apports des communes, subventions indirectes de l'Etat, prêts des habitants, participation de certains concessionnaires.

Cette multiplicité et cette variété d'efforts travaillant à l'exécution d'une entreprise d'intérêt général forment contraste avec le système qui réserve à l'Etat le monopole de ces entreprises, et lui en fait supporter toute la charge budgétaire. Ce fardeau se trouve ici réparti entre les divers groupements intéressés à l'affaire, et il semble que ce mode d'organisation, souple et tonifiant pour les initiatives privées, mérite d'arrêter l'attention (2).

Décernons-lui une palme, pour avoir résolu des difficultés qui constituent souvent une pierre d'achoppement et qui, dans notre matière, s'offraient particulièrement ardues : les difficultés financières.

---

tricité s'est engagée, au cours de discussions qui ne sont pas encore closes, d'apporter en capital une participation de 20 % à la dépense (soit 360.000 fr.) et à verser, en outre, chaque année, la charge d'intérêt et d'amortissement correspondant à 30 % de la dépense totale, soit 46.000 francs.

(1) Le Syndicat de la Vezouze a également bénéficié d'un don de 60.000 francs provenant des œuvres de secours américaines.

Le Service du Génie rural avait également prévu des participations financières de la part d'industries locales [Préaud, (6, Région lorraine), p. 17]. Le système n'a pas encore été mis en application (les industries locales sont rares et beaucoup de celles qui existent produisent déjà elles-mêmes leur électricité).

(2) Il est, au fond, une variante du procédé parfois appelé de « l'économie mixte », lequel se traduit en Sociétés où les différentes personnes publiques intéressées sont actionnaires au même titre que les particuliers. — Cf. Belgique, Suisse, Italie et récemment en France : Société d'aménagement du Rhône, Société des Potasses d'Alsace, etc.

TITRE IV

Le Marché de Construction et la Concession

CHAPITRE IX

RAPPORT DE CES DEUX OPÉRATIONS ET RAISONS DE LEUR CHOIX

Le Syndicat de communes, après avoir ainsi rassemblé toutes les ressources nécessaires, peut agir : il peut faire construire son réseau. Mais il doit, au préalable, décider quelle sera l'exploitation et à quelle personne elle sera confiée.

Le mode de construction, en effet, influe, dans une très large mesure, sur les dépenses d'exploitation : plus la première sera soignée, moins la dernière sera onéreuse. Cette circonstance est sans doute commune à toutes les entreprises; mais elle revêt, dans un réseau rural, une ampleur particulière « parce que, d'une part, la dispersion des ouvrages y alourdit fortement les charges d'entretien et que, d'autre part, la question des malfaçons et par suite, des pertes dans les lignes et dans les appareils de

transformation y prend une importance exceptionnelle » (1). Sans doute, la construction peut être contrôlée et la réception des ouvrages peut être précédée d'un examen sévère. Mais, en pratique, la complication et la délicatesse des organes d'une distribution d'électricité rendent ce contrôle et cet examen illusoires.

Pour éviter « les discussions parfois inextricables qui peuvent s'élever entre le constructeur et l'exploitant d'un réseau » (1), le moyen le plus sûr était de réunir ces deux qualités en une seule et même personne, à confier la construction à celui qui se chargerait de l'exploitation. Le procédé allait conduire à renoncer au système de l'adjudication (2); mais, outre son efficacité quant au but qui nous occupe en ce moment, on pouvait alléguer à son appui des précédents, comme celui du régime des concessions de chemins de fer.

Déterminer le constructeur, c'était donc choisir l'exploitant. Celui-ci doit-il être le Syndicat, doit-il être un concessionnaire?

Tous les arguments classiques pour et contre l'exploitation directe, pour et contre la concession, peuvent être invoquées ici, mais certaines se trouvent renforcées par les conditions particulières du problème.

L'exploitation directe et l'exploitation en régie doivent, en grande partie, la faveur dont elles jouissent en certains endroits à des considérations financières; elles constituent, pour la commune ou l'Etat, un moyen de retenir les bénéfices éventuels de l'entreprise; cet objet est resté

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 23.

(2) Voir plus loin, p. 138.

leur but essentiel. Or, les conditions financières que présente un réseau rural sont bien connues : aucun bénéfice ne peut en être attendu (1), et par là même ces deux modes d'exploitation (2) perdent leur raison d'être (3).

Loin de faire espérer des profits, les données techniques et économiques du problème font redouter un déficit. Le meilleur système sera donc celui qui réduira au minimum ces chances de perte. Or, le système de la concession présente, sur ce point essentiel, un double avantage.

Tout d'abord, il a pour résultat de déplacer ce risque de perte, d'en décharger le concédant qui est ici le Syndicat, pour le transporter sur la personne du concessionnaire. Il libère donc le Syndicat de toute préoccupation budgétaire à cet égard.

Mais surtout, il ne se contente pas de déplacer le risque, il l'enferme dans les limites les plus étroites et tend à l'éliminer. En effet, « les frais d'exploitation, main-d'œuvre, personnel, matériel, sont relativement beaucoup plus considérables sur un petit réseau que sur un grand, et,

---

(1) Voir plus haut, chapitre IV.

(2) L'exploitation en régie des distributions d'énergie électrique a été organisée par le décret du 8 octobre 1917 ; on en signale une application aux réseaux ruraux dans le département de l'Ain, où le Syndicat intercommunal du pays de Gex a été autorisé, par arrêté préfectoral en date du 2 février 1921, à construire et exploiter en régie un réseau de 107 kilomètres environ (J. de la Ruelle : *Exploitation en régie par les Communes des Distributions d'Energie électrique*, thèse, Paris, 1922-23, p. 82 et 83).

(3) Hauriou (13), 6e éd., p. 693 : « Si le service d'exploitation ne comporte pas ou ne comporte plus de risques industriels, il n'y a pas de raison pour ne pas faire bénéficier les caisses publiques des bénéfices de l'exploitation et, par conséquent, pour ne pas exécuter les travaux en régie ou à l'entreprise. » Or, justement, dans un réseau rural, les risques sont grands.

par conséquent, pour le Syndicat que pour le secteur» (1). Or, « le plus souvent, l'exploitation d'un réseau rural pourrait être concédée à une Société (ou un individu) qui s'occupe déjà de distributions d'électricité urbaines ou industrielles, dont l'existence propre est ainsi assurée par avance et qui possède des moyens d'action (personnel technique, matériel de transport et d'essais, etc.) susceptibles d'être utilisés sur le réseau rural en même temps que sur les distributions antérieures. Les frais généraux afférents à l'exploitation rurale se trouvent ainsi notablement diminués» (2). D'une façon plus générale, « les Sociétés ont, en ces matières difficiles, une longue expérience dont les groupements administratifs sont le plus souvent dépourvus et. contrôlées administrativement, elles peuvent beaucoup mieux qu'eux réaliser, dans les meilleures conditions de compétence et d'économie, l'entretien et l'exploitation des réseaux syndicaux» (3).

La concession n'est donc pas seulement avantageuse pour le Syndicat, elle l'est également pour les consommateurs, puisque toute augmentation dans les frais d'exploitation entraîne nécessairement une hausse des prix de vente du courant.

A ces considérations d'ordre financier, s'en ajoute une autre d'ordre plus général. Si le Syndicat se charge lui-

---

(1) Congrès de Montpellier (2), p. 254 et suiv. — Blanc : *L'Electrification des Campagnes par la distribution du courant des Secteurs.*

(2) Préaud (1, Congrès), p. 10.

(3) Mestre (8). Cette question avait d'ailleurs été résolue par le bon sens des agriculteurs. « Dans la généralités de nos fermes, nous dépensons en engrais minéraux quatre fois plus qu'en lumière et en force; nous vient-il jamais à l'idée de faire nos engrais nous-mêmes par économie? » (Girard (5), p. 22.)

même de l'exploitation, quel organisme se chargera de représenter les consommateurs et de défendre leurs intérêts ? Il est à craindre qu'aux prises avec les mille difficultés quotidiennes d'une exploitation particulièrement délicate, il consacre toute son attention et sous ses efforts à la résoudre, et qu'il perde de vue, dans cette tâche, son objet primitif, qui est de servir les consommateurs. Sans doute, il n'y a là qu'un danger, mais il a bien des chances de se réaliser. On ne peut être à la fois avocat et procureur (1).

Aussi a-t-on, sans exception, adopté le régime de la concession (2). Dans les petits Syndicats qui, comme ceux de Gondrecourt ou de la Verdurette, groupent respectivement 3 et 7 communes, la question d'une exploitation autonome ne se posait même pas. Dans les grands

---

(1) Cf. en ce sens Préaud (1, Congrès), p. 11. « Les groupements constructeurs des réseaux ruraux ont surtout à représenter les consommateurs... à former l'autorité concédante... bien plutôt qu'à former leurs propres concessionnaires. »

(2) On ne s'est jamais posé la question, maintes fois agitée ailleurs, de savoir s'il fallait placer l'entreprise sous le régime de la concession ou sur celui de la permission de voirie (voir, par exemple : *Du Rôle respectif de la concession et de la Permission de voirie pour l'établissement des Transports d'Energie électrique*, par Polack, thèse, Paris, 1918-1919). Tout le monde reconnaît que le régime de la permission de voirie présente de nombreux inconvénients ; mais certains ont soutenu que, par sa simplicité, il « facilitera l'établissement des distributions, dans les petites et moyennes communes, qui estiment trop compliqué le régime de la concession et qui, de ce fait, trouvent difficilement des entrepreneurs ». (Rapport Charlot, du 8 juillet 1922. Documents parlementaires, Chambre des Députés, nº 4772) [voir également plus haut, p. 45 et suiv.]. Avec un Syndicat de communes conseillé par le Service du Génie rural, le seul argument donné en faveur de la permission de voirie tombe, et celle-ci ne présente plus que des infériorités.

Syndicats, rassemblant 45 communes, comme celui de Vézelise, et même 104 communes, comme celui de la Woëvre. les supériorités mentionnées ci-dessus l'ont fait choisir également (1).

(1) Pour les Syndicats relatifs à l'alimentation en eau (qui sont au nombre d'une dizaine), on a adopté le système de la régie directe : le service d'exploitation est, en effet, très réduit, et ne présente aucun aléa financier.

CHAPITRE X

LE MARCHÉ DE CONSTRUCTION

Adopter le système de la concession n'allait pas sans difficulté. Comme les différentes Sociétés de distribution d'électricité de la région lorraine ont partagé tout le pays en zones d'influence où chacune règne en maîtresse (1), concéder le réseau à l'une d'entre elles, c'est se résigner à accepter d'avance celle dans le domaine duquel rentre le réseau. Pas de choix possible.

Par contre-coup, la personne du constructeur se trouve imposée. Il devient impossible de procéder à une adjudication, qui est le moyen normal de l'Administration; on doit abandonner les avantages de la concurrence. Comment dès lors protéger les intérêts du Syndicat de communes?

Cette tâche n'était réalisable « que si nous pouvions discuter et obtenir des prix d'exécution tout à fait raisonnables et susceptibles d'être comparés à ceux qu'une adjudication sérieuse eût procurés... Nous nous sommes consacrés pendant plusieurs mois, en collaboration avec le Service du Contrôle, à l'étude détaillée des prix de tous les ouvrages. Les accords qui sont obtenus à l'heure actuelle

(1) Voir plus haut, chap. V, p. 67.

avec un certain nombre de Sociétés, sont satisfaisants» (1). Ainsi, au système automatique de l'adjudication, qui opère mécaniquement une compression des prix de revient, on a substitué le système de la discussion menant à une entente entre les deux intéressés. Dans cette discussion, l'Administration, représentée par le Service du Génie rural et celui du Contrôle des Distributions d'Energie électrique, a joué le rôle de médiateur, travaillant à une conciliation de deux intérêts opposés.

Il est, dès lors, possible de passer les contrats. Ils ont donc pour but à la fois d'assurer la construction du réseau, dont le Syndicat supporte les frais et conserve la propriété, et à la fois d'en confier l'exploitation à un concessionnaire, qui a d'abord été l'entrepreneur de la construction : « Un contrat de concession sommaire résume les engagements réciproques des deux parties. Il porte référence : pour les conditions de construction à un marché spécial et pour les conditions d'exploitation à un cahier des charges du modèle réglementaire» (1).

Le marché de construction est spécialement étudié et préparé par les soins du Service du Génie rural.

Outre les plans et devis nécessaires, il comporte l'indication des prix sur lesquels l'entente s'est réalisée. L'instabilité économique et les variations de cours de la période d'après-guerre ont fait adopter le système de prix unitaires, correspondant à un certain cours de base et permettant de les ajuster aux fluctuations du marché. Les paiement sont, par suite, subordonnés à la vérification des cours des matières premières au jour de la commande.

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 23.

et au contrôle des quantités d'ouvrages réellement effectuées.

Ces dispositions, qui paraissent rationnelles, constituent cependant une innovation en matière de travaux publics. Le cahier des charges, en effet, a toujours comporté un bordereau contenant le sous-détail, à savoir pour un mètre cube de maçonnerie, par exemple, le prix de tous les éléments, y compris le salaire des ouvriers employés. « Autrefois, on communiquait le sous-détail aux entrepreneurs, à titre de renseignement, mais ils s'en autorisaient pour réclamer, dès qu'un des éléments avait enchéri, prétendant qu'ils n'avaient consenti qu'à cause de ce sous-détail. Pour couper court, depuis 1884, on ne communique plus le sous-détail (1) ». Or, à l'heure actuelle, non seulement on le communique, mais encore on autorise l'entrepreneur à réclamer, quand les cours augmentent; bien plus, on prévoit une majoration automatique des prix qu'il a acceptés. Cette nouvelle réglementation, qui a été imposée à toutes les administrations par les circonstances économiques nées de la guerre, ne va pas sans altérer le caractère primitif du marché; nous étudierons ces modifications en examinant le contrat de concession, qui a subi des transformations analogues (2).

Les paiements dus à l'entrepreneur sont donc précédés d'une double vérification. Mais, au lieu que celle-ci soit effectuée par la personne publique débitrice, c'est-à-dire par le Syndicat, elle l'est par les soins du Service du Génie rural; cette clause est insérée dans le contrat lui-même

(1) Hauriou (13), 6e éd., p. 686, note 3.

(2) Voir plus loin, chap. XI, p. 142 et suiv.

et d'ailleurs l'étude préalable technique du projet, la surveillance des travaux et le contrôle des paiements par le service du Génie rural, constituent une condition absolue de la collaboration de ce service. Ses bons offices apparaissent ici sous leur forme la plus matérielle et la plus technique.

L'exécution de ce contrat n'intéresse pas seulement les parties; il met également en cause des tiers, qui sont les personnes sur les propriétés desquelles la ligne est susceptible d'être établie. Sans doute, la concession confère à l'entrepreneur le droit d'exécuter ses travaux sur toutes les voies publiques, quelle qu'en soit la nature, et non pas seulement sur les voies vicinales; par suite d'une délégation tacite, en effet, le Syndicat de communes a le pouvoir de lui conférer ce droit sur les routes nationales et départementales, comprises dans son territoire. Mais faut-il s'en tenir à une ligne établie exclusivement sur route ?

Le constructeur penche vers une réponse affirmative : il n'oublie pas qu'il sera l'exploitant, et sait fort bien qu'un réseau qui suit les routes est plus facile à surveiller et entretenir qu'un réseau qui court à travers champs.

Mais la question se présente autrement pour le Syndicat. Comme la ligne établie le long d'une voie publique ne doit surplomber ni la route, ni les propriétés, elle doit épouser les moindres sinuosités du chemin; ces multiples détours obligent à raccourcir la portée moyenne laissée entre deux poteaux, et brisent la direction en une infinité d'angles; ce système augmente donc la longueur des lignes, le nombre des poteaux et exige l'emploi de nombreux poteaux d'angle; ces derniers, qui doivent résister à des efforts de traction plus considérables que les poteaux

d'alignement, sont beaucoup plus coûteux (1). Aussi, on évalue à 15 ou 20% la différence de prix entre un réseau construit sur route et un réseau construit à travers champs; pour un réseau coûtant un million, cela représente une économie d'environ 200.000 francs; elle est tentante.

Mais, de traverser les propriétés privées, la concession accordée par le Syndicat de communes ne donne pas le droit. Pour l'acquérir, il faudrait une déclaration d'utilité publique, ce qui nécessite, « après enquête, un décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport du Ministre des Travaux publics et de l'Intérieur, après avis du Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes et du Ministre de l'Agriculture» (loi du 15 juin 1906, art. 11).

Pour éviter les retards inséparables de cette longue procédure, qui eussent plus d'une fois compromis le succès de l'entreprise, on s'adressa au bon sens et à la bonne volonté des propriétaires; on leur fit remarquer qu'un acte de tolérance de leur part ne leur causerait qu'un dommage insignifiant et procurerait, sur les frais de construction du réseau, une économie dont profiterait la collectivité, mais dont ils seraient les premiers bénéficiaires. Les cultivateurs de la région lorraine se sont laissés convaincre: toutes les lignes sont établies en ligne droite, pour le plus grand profit des finances syndicales. La méthode autoritaire de la déclaration d'utilité publique a été remplacée par le procédé de la persuasion.

---

(1) En 1924, sur les réseaux ruraux de la région lorraine, un poteau bois équipé et mis en place coûte en alignement 135 francs, en angle 251 francs.

Si l'on a pu ainsi ne pas se préoccuper d'oppositions de la part des propriétaires, on a, du moins, prévu des demandes en indemnités, et il est stipulé au contrat que « les indemnités qui seraient réclamées par les propriétaires pour pose de supports ou pour passage des lignes, resteront à la charge des communes intéressées ». Au contraire, « les indemnités pour dégâts aux récoltes seront partagées par moitié entre le constructeur et le Syndicat ». La seconde clause s'explique très facilement : les dégâts aux récoltes étant parfois inévitables et correspondant à un dommage réel, il est équitable que le Syndicat en prenne une partie à sa charge, et pour que le constructeur les réduise au minimum, il est sage de l'intéresser personnellement à prendre toutes les précautions nécessaires. Mais la première met en jeu des ressorts plus subtils; elle se rapporte à un dommage qui est pratiquement nul; demander une indemnité à la communauté est plutôt un acte de mauvais citoyen qu'un acte de bon père de famille. Une réclamation au Syndicat n'eût souvent pas été connue dans le village; une réclamation au conseil municipal d'une petite commune ne peut passer inaperçue; elle est immédiatement soumise au jugement de l'opinion publique, qui ne peut que la réprouver. On a compté sur cette publicité et sur la pression de l'opinion pour restreindre les demandes de ce genre. En fait, elles se sont produites rarement, ce qui a vérifié l'exactitude de ce petit calcul psychologique et confirmé le civisme des cultivateurs. Mais combien la psychologie tient de place dans l'œuvre de l'Administration !

Elle a usé du même procédé de persuasion pour une opération qui n'est pas comprise dans le marché de cons-

truction, mais qui en est la suite indispensable : l'installation de fils et appareils électriques à l'intérieur des maisons. Les habitants ont la faculté de s'adresser, pour ce travail, à l'entrepreneur de leur choix. Mais comme la bonne qualité de ces ouvrages est d'une importance capitale pour éviter tous risques d'incendie ou d'accident, et que le concessionnaire tient du cahier des charges le droit de refuser le courant à une installation défectueuse, il leur est recommandé de ne traiter qu'avec des entrepreneurs dont les garanties soient connues et qui acceptent de se conformer à certaines prescriptions techniques (1). Pour assurer l'observation de ce conseil, et en même temps pour obtenir de meilleurs prix, on invite les habitants de chaque commune à grouper leurs commandes et à ne les confier qu'à un seul entrepreneur, qu'il est plus facile de choisir et qui peut, de son côté, consentir des conditions plus avantageuses. Le groupement est opéré, dans les villages qui ont été détruits au cours de la guerre, par la Société coopérative de reconstruction ; ailleurs, il est fait d'une façon toute officieuse par le maire ou par un autre habitant. Dans tous les cas, il reste facultatif pour les habitants et n'emporte pour eux aucune obligation. Malgré ces caractères, qui enlèvent toute garantie de droit à l'entrepreneur, il est souvent pratiqué et donne d'excellents résultats, tant il est vrai que l'Administration peut, par son prestige, suppléer à la contrainte !

---

(1) Ces conditions sont contenues dans les « Prescriptions de la Compagnie lorraine d'Electricité », qui ont été approuvées par le Service du Contrôle des Distributions d'Energie électrique de Meurthe-et-Moselle, le 6 juin 1922.

CHAPITRE XI

LA CONCESSION

Au réseau ainsi construit et achevé, le concessionnaire fournit le courant, suivant les conditions d'un cahier des charges. Dans ce domaine, il y avait moins à innover que dans le précédent; tout un système a été organisé et même codifié dès le début du siècle : un décret, rendu le 17 mai 1908, en exécution de la loi du 15 juin 1906, a imposé un modèle-type de cahier des charges « pour la concession d'une distribution publique d'énergie électrique par une commune ou un Syndicat de communes »; un décret du 28 juin 1921 est venu reviser ce modèle. Le problème consistait donc à adapter un texte unique et précis à la situation particulière que présente l'électrification des campagnes.

Cette adaptation (1) était facilitée par le caractère assez souple de ce modèle-type. A la fois instrument de

(1) Ce travail exigeait une collaboration entre le Service du Génie rural (Ministère de l'Agriculture) et le Service du Contrôle des Distributions d'Energie électrique (Ministère des Travaux publics); ce dernier service a la double mission, d'une part, de sauvegarder les intérêts de l'Etat en matière de concessions et, d'autre part, d'assurer l'application des lois et règlements relatifs aux contrats publics de distribution d'énergie.

centralisation destiné à faire régner dans le domaine de l'exécution une certaine uniformité, et instrument de décentralisation permettant de confier aux autorités locales le pouvoir de décision, il contient, par dérogation à sa première destination et, par suite, de nécessités pratiques, certaines clauses facultatives.

Le monopole de l'éclairage. — L'une d'entre elles (art. 2) a rapport au monopole de l'éclairage, que le Syndicat reste libre d'accorder ou de refuser. Etant données les perspectives financières peu brillantes de l'entreprise, on a été naturellement conduit à octroyer ce monopole, qui, malgré sa faible productivité, constitue, pour le concessionnaire, une certaine assurance. Il entraîne d'ailleurs pour lui un certain nombre d'obligations prévues par le cahier des charges lui-même : obligation d'appliquer le même traitement à tous les abonnés et de faire bénéficier des abaissements de tarif tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions (art. 11); obligation de consentir des abonnements sur tout le parcours de la distribution (art. 13); obligation d'étendre le réseau pour donner satisfaction aux demandes des propriétaires dont l'immeuble n'est pas situé sur le parcours des lignes existantes (art. 14). Toutes ces règles ne sont que la contre-partie du monopole, mais elles contribuent à renforcer le caractère de service public que présente l'entreprise, à y mettre au premier plan les besoins de la collectivité et à subordonner à leur satisfaction les intérêts privés et les convenances particulières.

Ce caractère n'est pas spécial aux distributions rurales, qui le partagent avec les distributions urbaines. Aucune

modification au texte réglementaire n'a donc été nécessaire.

Le faible rendement économique du réseau a, par contre, entraîné deux amendements au modèle-type, dont l'un était prévu par le modèle lui-même, et dont l'autre a dû être édifié de toute pièce.

La location du réseau. — Il fallait d'abord tenir compte du fait que le réseau appartient, non pas au concessionnaire, mais au Syndicat. Ce fut très facile, le modèle-type comportant cette clause possible : « La commune ou le Syndicat de communes donne en location au concessionnaire l'ensemble des canalisations, ouvrages et appareils lui appartenant suivant inventaire annexé... » (art. 5). Restait à déterminer le loyer. Comme le réseau avait été construit aux frais du Syndicat, précisément parce que le concessionnaire ne pouvait pas en supporter la charge, on fixa ce loyer à la somme de 1 franc. Il s'agit donc d'un loyer purement nominal : le réseau se trouve, en fait, mis gratuitement à la disposition du concessionnaire.

La garantie annuelle de consommation minima. — Mais le déficit éventuel de l'exploitation causa bien d'autres préoccupations. Les Sociétés consentaient bien à se charger d'une entreprise qui ne leur apporterait aucun bénéfice notable, mais elles demandaient à être garanties contre les pertes; en d'autres termes, elles exigèrent l'assurance que leurs frais d'exploitation seraient au moins couverts. La prétention n'était pas neuve; les Compagnies de chemins de fer en avaient élevé une de ce genre, lorsqu'au début de la seconde moitié du XIX^e^ siècle on compléta le réseau principal de voies ferrées par un vaste système de lignes

secondaires à rendement incertain. L'Etat leur avait donné satisfaction par le système de la garantie d'intérêts (1) : les Compagnies empruntent auprès du public les sommes nécessaires à la construction de ces lignes et l'Etat garantit aux obligataires un intérêt déterminé. Un système analogue s'imposait ici. Mais le Syndicat était hors d'état de fournir cette garantie; d'un budget péniblement équilibré, alourdi souvent par le service des charges d'emprunt, il ne pouvait être question d'exiger un tel effort. Demander cette garantie au département, c'était très long et très aléatoire. S'adresser aux communes, c'était s'exposer à un refus probable, car le paiement des dépenses de construction du réseau et la garantie du service de l'emprunt constituent, pour la plupart, un maximum qui ne saurait être dépassé.

On eut alors l'idée de faire fournir cette garantie par les habitants eux-mêmes qui, en fin de compte, bénéficient de l'entreprise. Mais il fallait trouver une combinaison acceptable et, pour cela, s'abstenir de lui donner le caractère d'un sacrifice que rien ne viendrait compenser.

On la trouva sous forme d'une garantie annuelle de consommation minima consentie par chaque abonné. Ainsi, l'abonné qui a fait installer quatre lampes, s'engage à consommer dans l'année 36 kilowatts-heure, et à payer en conséquence une somme de 74 francs; celui qui possède un moteur d'une puissance de deux chevaux s'engage à consommer 225 kilowatts-heure et à payer, par suite,

---

(1) Lois des 11 juin 1859, 20 novembre 1883, 29 octobre 1921.

202 francs (1); les quantités consommées en excédent, sont payées à l'unité, suivant un tarif fixé par le cahier des charges. Ces redevances annuelles, qui constituent une garantie de recettes minima pour le concessionnaire, ne se présentent pas, aux yeux de l'abonné, comme un impôt, comme une somme versée en pure perte à l'exploitant; en lui donnant droit à une certaine consommation, elles apparaissent uniquement comme le prix d'un service rendu, comme un mode de tarification. De fait, c'en est un; il est un peu grossier, tient quelque peu du système forfaitaire, mais, par là même, est simple, pratique et diminue les frais énormes qu'aurait entraînés la relève mensuelle des compteurs dans les villages.

Mais ce principe une fois admis, toute difficulté n'était pas disparue : restait à déterminer les chiffres par lesquels on l'appliquerait.

Du côté de l'abonné, ces chiffres devaient correspondre à des besoins réels et normaux; si on lui avait imposé une consommation de 300 kilowatts-heure et une redevance en rapport, alors qu'en réalité il n'en a besoin que d'une trentaine, il n'y aurait pas eu équivalence entre la valeur donnée et la valeur reçue. Il fallait déterminer un chiffre « raisonnable » (2).

Le concessionnaire, de son côté, ne pouvait oublier que cette garantie de consommation minima donnée par chaque abonné n'était efficace qu'à la condition qu'il y

---

(1) Tarifs adoptés, en 1923, par la Compagnie lorraine d'Electricité, la Société électrique du Toulois, la Société meusienne d'Electricité, et applicables à plus d'une vingtaine de Syndicats intercommunaux (art. 11 du cahier des charges)

(2) Préaud (6, Région lorraine), p. 24.

eût suffisamment ...d'abonnés. Ce point ne pouvait pas être déterminé à l'avance par contrat; on ne pouvait avoir recours qu'à une évaluation approximative.

La méthode, grâce à laquelle on résolut ces problèmes, est ainsi exposée par le Service du Génie rural : « En abordant cette question avec le Service du Contrôle, au cours de l'année 1921, nous proposions comme base de discussion l'estimation, d'une part, des frais réels d'exploitation et, d'autre part, des consommations prévisibles... Nous examinerons, à titre d'exemple, les tarifs qui ont été adoptés après une minutieuse discussion de plusieurs mois avec la Compagnie lorraine d'Electricité. L'étude a été faite sur un ensemble de trois Syndicats groupant 80 communes et formant un bon exemple type de réseaux ruraux pour la région lorraine. Le Service du Contrôle a cherché avec nous à déterminer, d'une part, les frais de fournitures du courant à l'origine des réseaux, les pertes diverses, et, par suite, le rendement, ainsi que les dépenses réellement nécessaires à l'exploitation (personnel technique et comptable, matériel d'entretien et de renouvellement, etc.) et, d'autre part, les consommations prévisibles d'après les statistiques régionales et les états de renseignements établis dans chaque commune, ainsi que le nombre vraisemblable des abonnés des diverses catégories » (1).

---

(1) « En gros, ces données se résument à une consommation immédiatement accessible de 10 kilowatts-heure par tête d'habitant et par an, avec prévision d'accroissement jusqu'à 13 ou 14 kilowatts-heure.

« Le nombre des abonnés de début paraît s'établir à 20 % environ de la population desservie; 8 % environ des abonnés emploieront immédiatement des moteurs électriques. » — Préaud (6, Région lorraine), p. 24 et 25.

Les mots « discussion, estimation, prévisible, vraisemblable» sont caractéristiques de la méthode employée. En l'absence de toute expérience utilisable, il fallait s'en tenir à des hypothèses. Si chacune des parties savait ce qu'elle donnait, aucune ne savait exactement ce qu'elle recevait en échange. Il fallait des deux côtés faire confiance, faire un acte de foi. Seule, une Administration délaissant la voie d'autorité pour agir par voie de discussion et d'entente pouvait aboutir à de tels résultats.

La clause de variation économique. — Il fut plus facile d'adopter les tarifs à l'instabilité économique de l'époque présente. Car cette instabilité, commune à toutes les entreprises, s'était déjà imposée à l'attention de l'Administration. Pour en tenir compte, celle-ci a organisé tout un système qui se trouve exposé dans la circulaire du 24 novembre 1919, du Ministre des Travaux publics, et qui est insérée dans le cahier des charges sous le nom de « clause de variation économique». Le principe en est que les conditions d'exploitation sont étudiées d'après une certaine situation économique conventionnelle, à laquelle correspondent les tarifs de base, et que ces conditions sont ensuite mises à jour trimestriellement selon les variations des prix. Cette situation conventionnelle est exprimée par un « index économique », lequel est un nombre qui est calculé en ajoutant au prix de la tonne de charbon ou en retranchant de ce prix un autre nombre variable selon le prix de la main-d'œuvre; l'index économique, qui a été pris pour base, est de 130 : lorsque la valeur de l'index économique réel, qui est publiée chaque trimestre par le Ministre des Travaux publics, s'écarte par excès

ou par défaut de plus de 10% de cette valeur caractéristique, on augmente ou on diminue les tarifs. On opère cette modification en ajoutant aux tarifs de base ou en en retranchant un « terme correctif »; la formule de ce terme correctif n'est pas la même pour tous les départements; elle peut comporter des variables plus ou moins nombreuses, car elle doit s'efforcer de suivre avec le plus d'exactitude possible les répercussions sur le prix de revient de l'énergie électrique des variations des charges diverses incombant au concessionnaire; elle change donc selon le mode de production du courant et selon les conditions d'exploitation; la valeur de ce terme est fixée trimestriellement pour chaque département par le Service du Contrôle des Distributions d'énergie. Naturellement, il n'est pas le même pour les réseaux urbains et pour les réseaux ruraux, et il entraîne, pour ces derniers où le rendement est défavorable et où les dépenses de personnel sont grandes, des variations plus importantes que pour les premiers.

Il ne faut pas oublier, en outre, que si les tarifs de base sont ainsi réajustés chaque trimestre, ils sont eux-mêmes revisables tous les dix ans. Cette double revision suffit à sauvegarder tous les intérêts en cause; l'usage du terme correctif, en particulier, permet de tenir compte de la situation spéciale des réseaux ruraux. Mais, dans ce domaine, les textes réglementaires ont suffi : on s'est contenté de les appliquer.

Ils rappellent ceux qui ont été insérés dans le marché de construction, relativement aux prix à payer à l'entrepreneur (1). Ils ont la même origine et la même portée.

---

(1) Voir plus haut, chap. X, p. 138.

Ils sont « une conséquence, non seulement de la hausse des cours, mais de leur instabilité. La première ne justifie que des modifications de chiffres, la deuxième appelle des transformations plus profondes; tout forfait devient extrêmement périlleux devant l'incertitude des conditions à venir des affaires » (1). De fait, ils équivalent à l'adoption, par l'autorité administrative, de la théorie jurisprudentielle de l'imprévision. Comme elle, ils aboutissent « à substituer au marché de travaux publics et à la concession, qui sont essentiellement un régime forfaitaire destiné à décharger l'Administration des risques de l'exploitation, un système d'association comparable à la régie intéressée» (2), ne différant plus d'elle, dans leur essence tout au moins, « que par une distinction entre les risques exceptionnels et les risques normaux, ces derniers demeurant seuls à la charge de l'adjudicataire » (3).

Une innovation si grave apportée au caractère du contrat ne peut pas rester sans conséquence; en modifiant les obligations des parties, elle tend à modifier leurs droits. Que cette tendance se soit réalisée en notre matière dans le domaine financier (4), cela ne doit pas nous sur-

---

(1) G. Renard (14), p. 182, note 1.

(2) G. Renard (14), p. 183, note 1.

(3) G. Renard (14), p. 182, note 4.

(4) On peut imaginer cette tendance se réalisant en d'autres domaines : « Ne pressent-on point que les administrations publiques, associées aux risques de leur concessionnaire, pourront justifier la prétention d'exercer leur contrôle sur la gestion de celui-ci, en soumettant à leur approbation les initiatives qu'il pourrait prendre sur des objets à déterminer; ce serait alors l'organisation d'une sorte de tutelle administrative sur les Compagnies concessionnaires ». (G. Renard (14), p. 187, note 2). C'est ainsi que la Ville de Nancy

prendre, puisque toute l'entreprise est dominée par cette question !

Le partage des bénéfices. — En effet, puisque la clause de variation économique, jointe à la garantie de consommation minima, a pour effet de décharger le concessionnaire d'une partie des risques, il est équitable qu'il soit également déchargé d'une partie... des profits. La partie des profits ainsi rendue disponible doit revenir à ceux qui ont pris à leur compte une partie des risques, c'est-à-dire aux abonnés consommateurs de courant. Il fallait donc trouver un système pratique qui permît d'arriver à ce résultat. Dans un but de simplification, on désigna comme bénéficiaire, non pas les abonnés eux-mêmes, mais leur représentant légal à tous, le Syndicat de communes. Organiser un partage de bénéfices entre le Syndicat et le concessionnaire devenait chose relativement facile. La législation sur les chemins de fer, entre autres, en offre un exemple : d'après la loi du 20 novembre 1883, lorsque les Compagnies avaient remboursé les avances à elles faites à titre de garantie d'intérêts et avaient assuré à leur capital (actions et obligations) une certaine rémunération maxima, l'excédent des bénéfices était partagé entre elles et l'Etat, dans la proportion des deux tiers pour

---

a profité du renouvellement de son contrat de concession avec la Compagnie de Tramways concessionnaire (31 décembre 1920), pour imposer son intervention dans les rapports de la Compagnie et de son personnel : toute réclamation émanant de ce dernier doit être soumise à une commission mixte de trois membres représentant la Compagnie, le personnel et la Ville. (G. Renard, (14) p. 183, note 1).

celui-ci. Des besoins analogues amenèrent ici des solutions analogues.

Les recettes qui correspondent à la garantie annuelle de consommation souscrite par les abonnés, sont laissées intégralement au concessionnaire, puisqu'elles sont censées ne couvrir que les frais d'exploitation. Seules, les recettes supplémentaires contiennent une part de bénéfices; c'est donc sur elles que le Syndicat opère un prélèvement. Il a été admis que ce prélèvement se ferait proportionnellement au nombre d'unités vendues au-delà de la garantie de consommation de chaque abonné; cette redevance s'élève à 0 fr. 10 par kilowatt-heure. En plus, il a été prévu que, sur l'énergie consommée en sus d'un chiffre total d'unités déterminé pour chaque réseau, le Syndicat percevrait une nouvelle redevance de 0 fr. 10, soit une redevance totale de 0 fr. 20 pour les dernières unités vendues. La part du Syndicat n'est donc pas fixée, et s'accroît quand le chiffre d'affaires augmente.

Il n'y a rien, dans tout cela, qui soit particulier à l'entreprise envisagée. Mais il fallait tenir compte d'un autre fait qui lui est spécial. Le réseau rural a été construit par des cultivateurs pour desservir des cultivateurs. Mais il est bien entendu qu'il ne refusera pas de fournir du courant aux personnes qui ne sont pas agriculteurs, et, en particulier, aux industriels qui peuvent exister ou apparaître dans certains villages (1). Outre que son intérêt le plus élémentaire lui conseille de ne pas refuser un client

(1) Dans l'ensemble de la région, ces industries sont rares. Mais elles seront nombreuses dans la région des Faucilles, qui est comprise dans le projet d'électrification de la plaine des Vosges (voir plus haut, p. 116).

qui sera certainement un gros consommateur, l'entreprise n'a pu se réaliser qu'en faisant appel à la puissance publique et elle en a accepté certaines obligations, comme celle d'accorder ses services à toute personne qui les demanderait.

Mais le résultat va être le suivant : d'une part, l'industriel va tirer du réseau un avantage plus grand que les cultivateurs (sa consommation plus importante que la leur suffit à le montrer) et cependant il n'a pas fait, pour sa construction, de sacrifices supérieurs aux leurs (1); d'un autre côté, le concessionnaire va profiter presque seul de cette importante consommation, car le taux des redevances indiqué ci-dessus est basé sur l'hypothèse d'une faible consommation, qui est celle des cultivateurs; il s'agit ici d'une consommation analogue à celle que l'on constate en ville; or, dans les centres urbains, c'est le concessionnaire qui a construit le réseau à ses frais; ici, c'est le Syndicat; il serait inadmissible que le concessionnaire gardât pour lui seul les bénéfices qu'il réalise avec un réseau qu'il n'a pas payé, sur un client qu'il n'aurait pu atteindre sans le secours du Syndicat.

Ces résultats injustes sont évités en accordant au Syndicat une participation spéciale à ces bénéfices, en rapport avec les bas prix de l'énergie ainsi vendue. Il a donc été inséré au cahier des charges une clause portant que le concessionnaire versera au Syndicat, « à titre de droit de péage sur l'énergie vendue directement par le concession-

(1) Nous avons constaté que les industries locales n'avaient encore apporté à l'entreprise aucune participation financière spéciale (voir plus haut, p. 131, note 1).

naire aux abonnés, d'une puissance égale ou supérieure à 10 kilowatts-heure (1) et transitant par les lignes syndicales; pour les puissances de 10 à 15 kilowatts-heure : 10 francs par kilowatt-heure souscrit, 0 fr. 015 par kilowatt-heure transité; pour les puissances supérieures à 50 kilowatts-heure, un accord spécial interviendra dans chaque cas particulier ». Cette clause, par où s'affirme le caractère rural du réseau, est un correctif très heureux à ce que ce caractère interprété trop strictement pourrait avoir d'étroit; elle concilie les intérêts des cultivateurs et ceux des industriels, ceux du Syndicat et ceux du concessionnaire; son esprit de conciliation est tel qu'elle laisse dans certains cas à la seule bonne volonté des intéressés le soin de réaliser l'entente !

La surtaxe syndicale. — La question des tarifs, avec celle qui lui est liée, de la participation aux bénéfices, a donc nécessité des solutions complexes. Et ce n'est pas tout ! Les Syndicats, qui ont émis des emprunts, ont à supporter de ce chef des charges qui sont parfois lourdes au point de vue absolu, et qui le sont toujours relativement à leurs maigres ressources (2). Sans doute, ils peuvent toujours faire appel aux budgets communaux qui ont tous garanti, chacun pour leur part, le service de l'emprunt (3).

---

(1) La puissance nécessaire aux cultivateurs est estimée en moyenne à 2 kilowatts-heure; on juge, par ces deux chiffres, de l'importance exceptionnelle que revêt, dans un réseau rural, un client industriel.

(2) Le montant des annuités (intérêt et amortissement) que le Syndicat de Vézelise-Colombey doit ainsi payer chaque année, pour son emprunt de 800.000 francs, dépasse 50.000 francs.

(3) Voir plus haut, chap. VIII, p. 102.

Mais ceux-ci devront demander à l'impôt les sommes nécessaires et, finalement, ce sont les habitants qui paieront l'annuité en tant que contribuables; il serait peut-être plus juste qu'ils la paient en tant que consommateurs, sous forme d'une majoration du prix du courant. « Pratiquement, les gros contribuables sont, en même temps, les gros consommateurs d'électricité ; la distinction n'a donc pas grand intérêt pour la moyenne des habitants. Toutefois, la situation difficile de la plupart des budgets communaux doit inciter, à l'heure actuelle, à leur éviter toute charge susceptible d'entraîner une imposition supplémentaire, et, d'autre part, l'équité est mieux satisfaite si l'on répartit les charges des dépenses d'électrification sur les consommateurs de courant plutôt que sur l'ensemble des contribuables sans distinction » (1).

On a donc été conduit à établir, au profit du Syndicat, une surtaxe sur le prix de vente du courant. Le Syndicat ne pouvant que difficilement se charger de l'encaissement, on a demandé au concessionnaire, qui a consenti, de la lever pour le compte du Syndicat. Le concessionnaire se trouvait ainsi appelé à participer à la combinaison comme garçon de recettes et caissier; il l'était et plus impérieusement d'une autre façon. La surtaxe, en majorant le prix du courant, risque de l'élever à un taux prohibitif, capable de décourager la clientèle. Sans doute, la consommation ainsi restreinte, ne suffirait plus à fournir, par le jeu de la surtaxe, la recette escomptée par le Syndicat, qui se trouverait donc lésé. Mais aussi cette diminution réduirait, au point de les annuler, les bénéfices éventuels

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 10.

du concessionnaire; celui-ci a l'intérêt le plus pressant à ce que cette surtaxe ne puisse dépasser une certaine limite; aussi cette limite est-elle fixée par le contrat de concession lui-même (1). Tout à l'heure, le Syndicat intervenait pour que le concessionnaire n'impose pas aux abonnés des tarifs trop élevés. C'est maintenant le concessionnaire qui s'interpose pour défendre les abonnés contre les prétentions du Syndicat !

Ainsi finit par s'établir un heureux équilibre entre les intérêts en cause; chacun se trouve limité par le voisin et tous se trouvent réunis en un tissu serré d'obligations réciproques. On a écrit que la « notion du juste, notion primaire, irréductible et indéfinissable, implique essentiellement, ce semble, non pas seulement les préceptes élémentaires de ne faire tort à personne et d'attribuer à chacun le sien, mais la pensée plus profonde d'un équilibre à établir entre des intérêt en conflit, en vue d'assurer l'ordre essentiel au maintien et au progrès de la société humaine » (2). Ces lignes expriment d'une façon si exacte les principes qui ont servi à l'élaboration des contrats

---

(1) Le contrat de concession comprend ainsi cinq articles, qui résument tout le système qui vient d'être décrit :

Art. 1er. — La Société s'engage à construire le réseau suivant « un marché spécial annexé ».

Art. 2. — Elle s'engage à l'exploiter suivant un « cahier des charges annexé ».

Art. 3. — Elle respectera les tarifs maxima de vente ci-après...

Art. 4. — Elle versera au Syndicat les redevances ci-après...

Art. 5. — Elle percevra, pour les verser au Syndicat, les surtaxes que celui-ci fixera, mais, « en aucun cas, le prix de vente global aux abonnés (tarif du concessionnaire augmenté de la surtaxe syndicale, ne pourra dépasser » les chiffres ci-après...

(2) F. Gény (12), p. 50.

que nous venons d'exposer, qu'elles semblent avoir été écrites pour la circonstance, et qu'elles nous permettent d'affirmer que toutes ces règles si compliquées qui régissent les rapports des parties ont bien pour effet de réaliser la justice.

CONCLUSION

Nous voici arrivés au terme de notre histoire. Mais il nous reste encore à jeter un coup d'œil d'ensemble sur l'organisation que nous nous sommes efforcés de décrire et d'expliquer.

Elle comporte, en définitive, deux rouages essentiels : en bas, le Syndicat de communes; en haut, le Service du Génie rural. Voyons comment ils s'articulent avec les autres organes de la vie du pays.

§ Ier. — Le Syndicat de communes

Pour assurer l'exact développement de cette vie et satisfaire avec précision à ses besoins, on a été amené à partager le territoire en circonscriptions de plus en plus petites : départements, arrondissements, cantons, communes, parfois même sections de commune. Puis, par un travail inverse, dans la poursuite de certains buts bien déterminés, on a groupé ces circonscriptions : ressorts académiques et judiciaires, régions militaires, groupements régionaux des Chambres de commerce. Sectionnement et groupement, voilà deux modes d'action de l'Adminis-

tration (1). Le Syndicat de communes relève manifestement du second.

Mais constitue-t-il, pour cela, une circonscription administrative ? Est-il simplement une commune agrandie? Il le semblerait au premier abord; il est assujetti aux mêmes règlements (2), soumis aux mêmes entraves; « il peut faire plus grand que la commune, il ne saurait faire autre chose» (3).

Cependant, se fier aux apparences serait une erreur profonde. Elle a été dénoncée il y a longtemps déjà : « Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que le Syndicat de communes n'est qu'un établissement public subordonné aux communes qui l'ont constitué, que ce n'est pas du tout une circonscription administrative qui se superposerait aux communes. Il est vrai qu'en fait il pourra être formé des Syndicats de communes à territoire contigu, ayant une circonscription analogue à celle du canton; mais. 1° le Syndicat de communes est constitué dans ses organes par des délégués des conseils municipaux, dont les pouvoirs tombent avec ceux de ses conseils (art. 171 de la loi du 27 mars 1890); ...2° il peut être créé à temps, il peut être dissous; 3° il peut être formé de communes non contiguës... Ce n'est donc qu'un établissement public» (3).

L'expérience, qui se poursuit depuis 1920 dans la région lorraine, confirme cette façon de voir de la façon la plus

---

(1) Cf. en ce sens G. Renard (14), p. 216-218.

(2) « Les Syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile. Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables. » (Art. 170 de la loi du 13 novembre 1917.)

(3) Hauriou (13), 6e éd., 1907, p. 250 et 251.

nette. Elle nous montre, par exemple, en formation dans le territoire de Belfort, un Syndicat dont le territoire ne sera pas continu (1). Mais surtout, elle apporte des arguments nouveaux.

Elle nous révèle des Syndicats dont le siège se trouve en dehors du territoire syndical (2).

Elle nous fait voir des Syndicats dont le receveur ne réside pas sur ce territoire (2).

Elle nous présente des communes qui appartiennent à deux Syndicats, dont chacun poursuit un but différent; c'est le cas de 14 communes du département de Meurthe-et-Moselle, qui font partie à la fois d'un Syndicat d'électrification et d'un Syndicat d'alimentation en eau (3). Verrait-on une commune appartenir à deux cantons ou à deux départements ?

Qu'est-ce à dire, sinon que dans la notion du Syndicat de communes, l'idée de territoire ne passe qu'au second

---

(1) On projette de rattacher au Syndicat (en formation) de la région de Fontaine un groupe de quelques communes séparées des communes syndiquées par d'autres communes qui ne feront pas partie du Syndicat, parce qu'elles sont déjà électrifiées.

(2) Voir plus haut, chap. VII, p. 97 et suiv.

(3) Les communes d'Essey-et-Maizerais, Euvezin, Flirey, Pannes, Saint-Baussant, Seicheprey font partie du Syndicat du Trey pour l'alimentation en eau, de celui de Thiaucourt pour l'électrification.

Celles de Beaumont, Mandres-aux-Quatre-Tours, Manonville, Limey, Lironville, Mamey et Fey-en-Haye relèvent du Syndicat du Trey pour l'alimentation en eau, de celui du Plateau de Haye pour l'électrification.

Celle d'Herbéviller participe au Syndicat d'Ogéviller pour le premier objet, et au Syndicat de la Vezouze pour le deuxième.

Le Syndicat du Trey réunit donc des communes appartenant par ailleurs à deux Syndicats différents, et nous voyons ainsi s'entrecroiser, sur un même territoire, l'activité de trois Syndicats.

plan ? Il y a dissociation fréquente entre l'idée de syndicat et celle de territoire; elles ne sont pas liées indissolublement, et le Syndicat ne saurait, par suite, être considéré comme une circonscription. La commune est un phénomène d'autonomie par territoire, le Syndicat de communes est un phénomène d'autonomie par service. Il ne se caractérise pas par son territoire, il se caractérise par son objet.

Sur ce dernier point, nous recevons encore de l'expérience une leçon. La loi du 27 mars 1890, confirmée à ce sujet par celle du 13 novembre 1917 (art. 177), ne soumet pas l'établissement public qu'est le Syndicat de communes « à la règle admise jusqu'ici par la jurisprudence de la spécialité des services, au moins en ce sens qu'il peut cumuler plusieurs services» (1). On voyait là un caractère nouveau, « qui pourrait bien influer sur les autres établissements publics» (1).

Or, les nécessités de la pratique ont toujours empêché l'usage de la faculté établie par la loi. Tous les Syndicats créés dans la région lorraine n'ont qu'un seul objet : l'électrification ou l'alimentation en eau; bien que ces entreprises intéressent souvent les mêmes communes, elles sont toujours l'œuvre de Syndicats distincts. Chaque Syndicat ne poursuit qu'un seul objet.

Et cela se comprend fort bien. Telles communes peuvent avoir les mêmes besoins vis-à-vis de l'électrification, et se trouver dans une situation différente vis-à-vis de l'alimentation en eau. Les réunir dans un même Syndicat à double objet, c'est retomber dans les errements du passé, c'est grouper, en un même canton ou un même arrondisse-

(1) Hauriou (13) 6e éd., p. 250-251.

ment, des communes qui n'ont pas les mêmes intérêts. Non seulement le Syndicat nous apparaît avec un seul objet, mais il est permis d'affirmer que c'est là sa principale raison d'être, car c'est la condition indispensable pour qu'il soit autre chose qu'un cadre rigide, pour qu'il soit un instrument souple, parfaitement adapté à son but (1). Pour remplir sa mission, le Syndicat doit se soumettre à la règle de la spécialité.

Ainsi compris, le Syndicat de communes fait naître bien des espoirs. On projette même d'étendre cette formule d'association syndicale aux départements (2), et de créer ainsi des organismes bien vivants, susceptibles de décharger l'Etat de certains services publics, et de les assurer avec plus de précision, de rapidité et d'économie : « ...Les Syndicats de communes remplaceraient les cantons, et les Syndicats de départements suppléeraient aux provinces... Les groupements des communes et des départements seraient volontaires, conformes aux vrais intérêts, tandis que, dans une circonscription administrative, le groupement est toujours un peu arbitraire. Ce groupement serait mobile; les communes ou les départements pourraient s'unir ou se séparer. Enfin, il serait complexe : pour une affaire, une commune ou un département ferait partie d'un Syndicat, d'un autre pour une affaire différente. Ce serait la liberté » (3).

---

(1) Voir plus haut, chap. VII, p. 89, comment cette méthode a permis de constituer des réseaux de consistance logique.

(2) Voir sur ce point Regismanset (9), p. 254 et suiv.

(3) Hauriou : La décentralisation par les établissements publics, *Revue politique et parlementaire*, 1895, t. IV, p. 56.

Quoiqu'il en soit du rôle que le Syndicat de communes pourra jouer dans un mouvement de décentralisation, apprécions, pour le moment, les services précieux qu'il rend modestement dans son domaine. Chaque jour s'affirme sa supériorité sur les autres groupements possibles, tels que les Sociétés coopératives : « Il est plus simple à constituer et surtout à faire fonctionner qu'une Société d'individus... Les bases de son régime légal et le contrôle étroit de l'Administration préfectorale... fournissent un ensemble de garanties particulièrement sérieuses » (1), à l'égard des constructeurs ou concessionnaires, et des prêteurs éventuels, et ce point est essentiel, puisque le Syndicat est toujours obligé d'engager de grosses dépenses avec de piètres ressources. Il accepte plus facilement que toute autre association les conseils et l'assistance des Pouvoirs publics; or, « il ne suffit pas d'apporter un projet et des bases d'accord avec constructeur et concessionnaire pour assurer la réalisation rapide d'un réseau. Il faut suivre l'affaire dans tous ses détails, et sans discontinuité; il faut aider les éléments agissants dans leur inévitable lutte contre la nonchalance ou l'ignorance de certains intéressés. Une telle collaboration constitue, sans doute, un devoir strict des services de l'Etat, mais elle nous paraît acquise plus directement et plus sûrement lorsque les groupements sont formés en Syndicats de communes » (1).

L'expérience acquise ailleurs a conduit aux mêmes conclusions et, se référant aux résultats obtenus dans la région du Sud-Ouest, relativement à l'électrification, M. Mestre a pu écrire : « Je considère le Syndicat de com-

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 14.

munes comme l'instrument de sa réalisation; c'est lui qui apparaît, en cette matière, comme l'unité administrative essentielle» (1).

Aussi, on ne saurait s'empêcher de remarquer et d'admirer la prescience de l'auteur de la loi du 13 novembre 1917, qui a donné la vie à ce groupement, en rendant sa formation indépendante du Ministre de l'Intérieur et du Conseil d'Etat. Jusque là, on n'assignait guère comme objet aux Syndicats de communes que des œuvres d'assistance (2). Or, le député Paul Meunier, en déposant sa proposition de loi, écrivait, en 1915 : « Il faut, dès maintenant, tout mettre en œuvre pour rétablir, dans ce pays, la vie économique... pour provoquer ou faciliter ce réveil immédiat et indispensable de l'activité économique... pour se préparer en vue d'un avenir prochain, où il faudra donner à nos populations rurales toutes les réparations et toutes les compensations qu'elles réclameront... Nous ne voyons pas d'autres moyens de sauver le pays où nous vivons du désastre économique qui le menace, qu'en poursuivant une politique vigoureuse de décentralisation» (3).

Le Syndicat de communes se voyait ainsi à la fois soustrait au veto de l'Administration centrale et tourné dans une direction à peu près nouvelle pour lui. Nous venons de voir qu'il y a fait merveille.

---

(1) Mestre (8).

(2) « Assurément, dans les campagnes, les services d'assistance sont de ceux qui profiteront le plus de la loi. Ce sera bien souvent la nécessité de créer des établissements de bienfaisance qui poussera les communes à l'association.» Rapport Doumer, pour la loi du 27 mars 1890, cité dans D. P., 1890, 4, 107.

(3) Rapport de Paul Meunier, en date du 17 juin 1915, Chambre des Députés, Doc. parl., nº 1018, juillet 1915, p. 597.

Mais, après avoir rendu l'hommage qui convenait à cet admirable instrument de travail, nous ne saurions oublier la main qui le dirige, à savoir le Service du Génie rural.

§ II. — Le Service du Génie rural

Le Service du Génie rural est un service dépendant du Ministère de l'Agriculture et organisé par régions : c'est ainsi que la circonscription de Nancy comprend les trois départements de Meuse, Meurthe-et-Moselle et Vosges, et le territoire de Belfort.

Créé en 1903 sous le nom de Service des Améliorations agricoles, qui indiquait mieux sa destination, il poursuit cette tâche dans des directions assez diverses : drainage et assainissement, irrigation, remembrements et échanges de parcelles, chemins d'exploitation, constructions rurales, industries agricoles (beurreries, féculeries, etc.), amenée d'eau et installations électriques pour les agglomérations rurales, etc. Il se recrute parmi les ingénieurs agronomes; ces élèves diplômés de l'Institut national agronomique suivent, pendant deux ans, l'enseignement de l'Ecole supérieure du Génie rural, laquelle fut créée par un décret en date du 5 août 1919; la seconde année, ils ajoutent à leurs cours habituels ceux de l'Ecole supérieure d'Électricité de Paris (1). A coté des questions de technique

(1) Au point de vue technique, ils sont donc à la fois agronomes et électriciens : « L'électricité appliquée à l'agriculture est une spécialité qui réclame la fusion de l'électricien et de l'agronome... Ce besoins d'ingénieurs mixtes agronomes et électriciens s'est fait rapidement sentir, et le Ministre de l'Agriculture a dû mettre à la

industrielle et agricole, le droit administratif figure à leur programme, ce qui leur permettra de traduire leurs projets en organisations venant s'insérer dans le cadre des réglementations positives existantes.

Mais ici apparaît leur originalité. Ils ne peuvent intervenir dans les affaires de leur ressort que s'ils en sont saisis officiellement par une demande (1). Leur rôle consiste alors à étudier le problème qui leur est soumis et à remettre à l'intéressé un projet de solution. Lorsque la demande n'intéresse qu'une seule personne, les frais d'études de projets (sauf pour les travaux de drainage) sont à la charge du demandeur, à moins qu'il ne s'agisse de projets d'une inportance spéciale, ou susceptibles d'être d'un utile exemple dans la région. Lorsque la demande émane d'une collectivité et que les travaux à exécuter présentent un intérêt d'ordre général, le Service intervient non seulement en dressant gratuitement les plans, mais encore en se chargeant du contrôle de leur exécution; bien plus, il s'entremet auprès du Ministre de l'Agriculture pour faire accorder une subvention, si celle-ci a été prévue par une loi. Le Service du Génie rural n'agit donc pas d'office — il étudie et contrôle sans jamais exécuter: tels sont ses deux caractères.

Le premier enlève donc au Génie rural toute initiative;

---

disposition des exploitants du sol les ingénieurs du Service du Génie rural. Ce sont des techniciens et des agronomes; ils dressent des projets viables, ils ont la note juste pour indiquer les machines qu'il faut et les dispositions les plus recommandables. » (Petit (4), p. 485-486).

(1) Cette demande, sur papier libre, est adressée par les intéressés au préfet, qui la transmet au Ministre de l'Agriculture.

il en fait une sorte d'expert mis par l'Etat à la disposition de ceux qui le demandent. Ce procédé introduit dans la gestion administrative une souplesse (1) qui lui fait parfois défaut. De même que les communes sont groupées d'office en cantons, mais ne se réunissent en syndicats que le jour où elles en éprouvent le besoin; de même, à une action d'office qui peut être inutile et même inopportune, se trouve substituée une action provoquée par la manifestation expresse d'un besoin.

Mais les choses sont si complexes et si diverses que cette méthode, excellente en soi et en bien des matières, s'est, à la pratique, révélée inapplicable dans le domaine de l'électrification. L'initiative des intéressés, ici les communes, s'est montrée insuffisante; elle l'est, en effet, non seulement en fait, mais encore en théorie, car aucune nécessité logique n'empêche cette initiative d'être dispersée, alors que l'électrification exige des solutions d'ensemble (2).

---

(1) Petit (4), p. 486, écrit, à propos des ingénieurs du Service du Génie rural : « Leur concours s'obtient sans formalité, sans paperasserie, simplement comme s'ils n'étaient pas l'Etat; on est étonné de trouver, en pleine Administration française, un pareil sens industriel. »

(2) Voir plus haut, titre II, et cf. cette résolution prise par l'Office agricole régional de l'Est, dans sa séance du 13 décembre 1921 :

« Les agriculteurs et les municipalités qui désirent réaliser une distribution d'électricité peuvent demander le concours gratuit du Service du Génie rural pour l'établissement d'un projet, la direction et la réception des travaux, et éventuellement pour l'allocation d'une subvention.

« Mais il n'est ni logique, ni conforme à l'intérêt général des populations agricoles de limiter l'action du Génie rural à l'étude des seules demandes officiellement formulées, et il est infiniment plus rationnel d'envisager l'électrification comme un problème d'ordre général.

« Il y a donc lieu d'étudier une série de réseaux qui, tout en englobant les solutions particulières demandées, auront surtout pour objet

Aussi, en pratique, le Service du Génie rural a-t-il constitué la majorité des Syndicats, soit qu'il ait pris pour base l'initiative isolée d'un maire et qu'il l'ait étendue à d'autres communes, soit qu'il les ait créés de toutes pièces, de son propre mouvement (1).

Et cela prouve qu'il ne faut pas blâmer *a priori* l'action d'office de l'Administration et juger que ce carac ère la rend imparfaite par essence : elle répond parfois à des nécessités profondes et est indispensable pour assurer la satisfaction des besoins du public.

Ainsi l'expérience n'a pas permis au Service du Génie rural de se conformer toujours à la règle d'action qui lui avait été imposée. Mais l'a-t-elle conduit à modifier également sa méthode : étudier et contrôler sans exécuter ?

Des considérations budgétaires l'ont ici maintenu dans le chemin tracé. Ne disposant pas de crédits qui lui permettent d'acheter des matériaux, de payer de la main-d'œuvre ou de passer un marché, il a dû se borner à son rôle de conseiller.

Rôle ingrat. Le Service du Génie rural est une administration ; par conséquent, sa fonction est « éminemment

---

d'assurer à l'ensemble des communes le tracé le plus économique avec les meilleures conditions de fonctionnement.

« Il s'agit donc de préparer et d'étendre les réalisations dans toutes les zones à desservir. Un rôle d'initiative, de prévision et de coordination s'impose à l'égard de ce vaste problème. »

(1) Pour régulariser l'opération, le Syndicat, dès sa première réunion, demande officiellement l'aide du Service du Génie rural (demande adressée au préfet et transmise par lui au Ministre de l'Agriculture).

pratique» (1). pour lui « le but pratique est au premier plan» (1); il s'agit d'ouvrir un chemin, de faire construire un réseau de distribution d'électricité; «l'important, c'est l'exécution des services» (1). Or, on lui refuse les moyens d'action accordés généralement aux autres Administrations. « L'Administration ne se borne pas à prendre des décisions, elle les exécute elle-même... par toutes les opérations techniques qu'exigent les services publics... Elle pousse l'exécution jusqu'au fait» (1). Comment donc parvenir à l'exécution, sans y procéder soi-même ?

Y contraindre les autres? Mais le Service du Génie rural ne dispose d'aucun moyen légal pour obliger une commune, un département ou tel autre établissement public comme un Syndicat de communes, à effectuer tels ou tels travaux. Il ne possède aucun droit de commandement, n'exerce aucune tutelle.

Donner des avis, prodiguer des conseils? C'était la seule arme mise à sa disposition. Il fallut bien s'en contenter. L'entreprise administrative se transforma en une entreprise de persuasion (2). La psychologie devint maîtresse.

---

(1) Hauriou (13), 6e éd., p. 22.

(2) Dans ce sens, on a pu assister, pendant la guerre, à «l'entremise amiable de l'Administration entre les producteurs, les commerçants et les consommateurs», par exemple, entre les cultivateurs de betteraves et les fabricants de sucre, pour faire accepter certains prix et certains modèles de contrats (circulaires ministérielles des 6 février 1916 et 23 février 1917) [G. Renard (15), p. 16, note 2]. La méthode autoritaire consistait, au contraire, à user de la taxation.

On peut rapprocher ce mode d'action de celui que l'on retrouve dans les Directions départementales des Services agricoles. Il semble qu'on puisse y voir une action intermédiaire entre celle de l'Enseignement et celle de l'Administration. Cette conception paraît confirmée par le fait que les directeurs départementaux des Services

On s'adressa simultanément au sentiment de l'intérêt personnel et à la raison des administrés. C'est ainsi qu' « aux « agriculteurs nous avons expliqué et démontré les diffi- « cultés spéciales de leur situation et justifié les solutions « d'apparence coûteuse qui, seules, leur sont accessibles. « Auprès des Sociétés d'électricité, nous avons insisté sur « la nécessité d'intérêt national que représente l'équipement « moderne de l'agriculture et sur les possibilités de déve- « loppement notable que présente la clientèle rurale » (1).

L intérêt personnel est le grand moteur de l'activité économique, et on a eu soin de ne pas l'oublier. Mais les intérêts sont souvent contradictoires ou, du moins, le paraissent : on s'est attaché à réaliser leur convergence (2), « d'où résultera cette conciliation des intérêts qui doit « rester l'effort le plus constant du droit » (3). On s'est entremis entre les divers groupements professionnels, on a prêté ses bons offices et, ce faisant, on a administré, car « l'acte d'administration est... un acte de service, c'est-à-dire un

---

agricoles portaient primitivement le titre de « professeurs départementaux » d'agriculture.

(1) Préaud (6, Région lorraine), p. 13. — Il est à remarquer que l'emploi de cette méthode est facilité par un certain état de l'organisation économique : groupement des intéressés en associations professionnelles ; concentration de l'industrie en grandes maisons, dont les directeurs sont plus sensibles aux considérations d'ordre général que les petits industriels.

(2) Qu'il suffise, par exemple, de rappeler comment toutes les parties sont, de par le jeu des clauses des contrats, intéressées au succès de l'entreprise : les habitants, en tant que consommateurs et prêteurs ; les communes, en tant que cautions de l'emprunt ; le Syndicat, en tant que débiteur des habitants prêteurs, et, le cas échéant, de l'Etat ; le concessionnaire, en tant qu'industriel.

(3) Fr. Gény (12), p. 394.

bon office rendu au public» (1). Le pays d'ailleurs s'y prêtait un peu. Un géographe remarque que « l'industrie « lorraine présente le spectacle d'une unité conomique dont « toutes les parties se développent en s'appuyant les unes « sur les autres» (2), et un économiste précise : «Ce qui « caractérise ce mouvement d'exansion, c'est avant tout « son extrême et croissante complexité; c'est la multiplicité, « la diversité des industries qui se développent sur le sol « lorrain; c'est la cohésion, l'intime collaboration, la solida- « rité profonde et profondément sentie de toutes ces acti- « vités enchevêtrées et indissolublement unies» (3). L'idée de collaboration inspire toutes les activités; loin de rechercher complaisamment ce qui sépare, les Lorrains cherchent et trouvent ce qui réunit. La valeur pratique de la méthode s'est montrée à tous les yeux; sa valeur théorique ne paraît pas moindre lorsqu'on pense à l'entrelacement des choses et à leur mutuelle dépendance.

Mais l'intérêt personnel ne fut pas le seul mobile mis en œuvre, on fit appel à la raison. Qu'il s'agisse de délaisser la procédure de l'adjudication, pour la passation d'un marché de gré à gré, ou de fixer *a priori* un chiffre minimum de consommation pour offrir une garantie au concessionnaire; qu'il s'agisse d'amener les habitants à consentir au Syndicat un prêt à taux réduit ou à supporter le passage des lignes à travers leurs propriétés (4), toujours la raison

---

(1) Hauriou (13), 10e éd., p. 22, note 1.

(2) Vidal de Lablache : *La France de l'Est* : p. 166.

(3) Brocard : *Le Développement de la Région lorraine. Réforme sociale*, 1er juin 1913, p. 730.

(4) Sur tous ces points, voir plus haut, p. 138, 147, 118, 141.

fut le grand argument. Le caractère rationnel des solutions adoptées suffisait à emporter l'adhésion des parties en cause, sans qu'on eût besoin de recourir à la contrainte extérieure. Et l'on bâtissait ainsi un édifice solide, car il repose sur le droit qui, « au fond, reste essentiellement une œuvre rationnelle » (1).

....
.....
.....

Telle est l'organisation mise sur pied. Tels sont ses principes.

Elle est à la fois trop jeune et trop limitée pour qu'on puisse porter sur elle un jugement définitif.

Cependant, pour terminer, retenons une constatation qu'a provoquée son fonctionnement : dans les communes syndiquées, les cultivateurs et les autres habitants qui ont fait installer dans leur maison l'électricité sont l'immense majorité, et surtout aucun d'eux n'a résilié son abonnement (2). Les rapports des Compagnies concessionnaires sont unanimes sur ce point : toute personne qui prend à

---

(1) F. Gény (12), p. 390.

(2) Au point de vue économique, cela signifie qu'il y a là une clientèle stable sur laquelle on peut compter. Il n'y a guère à envisager une diminution des recettes ; on peut, tout au contraire, prévoir leur augmentation. Et justement, on a constaté dans ce sens que les prévisions relatives aux consommations étaient parfois largement dépassées. C'est ainsi que, pour le réseau du Syndicat de Bayon-Gerbéviller (28 communes de Meurthe-et-Moselle, groupant 4.440 habitants), la consommation prévue de 10 kilowatts-heure par an et par habitant, s'est élevée, au bout de dix-huit mois, à 16 kilowatts-heure et que le nombre des moteurs que l'on estimait ne pas devoir dépasser un par commune, soit 28, atteint 250 ! Ces résultats sont très encourageants pour l'avenir des réseaux ruraux.

sa disposition le courant électrique le garde, aucune n'y renonce. N'y a-t-il pas là une preuve que les distributions d'électricité dans les campagnes correspondent à un besoin réel, permanent, et même essentiel? La satisfaction d'un tel besoin ne constitue-t-elle pas justement l'objet même de tout service public?

Or, c'est comme tel qu'on a, dans la région lorraine, organisé l'électrification des campagnes; puisqu'un service qui, avant d'être concédé à une Compagnie concessionnaire, à été créé par une administration publique, « est incontestablement un service public» (1). En faisant appel pour sa réalisation à l'établissement public que constitue le Syndicat de communes, on a donc revêtu l'entreprise de la forme juridique qui lui convenait; on a édifié sur le « donné» un « construit» (2) qui s'harmonise avec le milieu; on a mis d'accord la science et la technique du droit.

---

(1) Hauriou (13), 10e éd., p. 28, note 1.

(2) Fr Gény (12), *Science et Technique en Droit privé positif*, p. 95 et suiv.

Vu :
Nancy, le 21 mai 1924.
Le Président de Thèse :
G. RENARD.

Vu :
Nancy, le 21 mai 1924.
Le Doyen de la Faculté :
F. GÉNY.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 22 mai 1924,
Le Recteur de l'Académie :
Ch. ADAM,
Membre de l'Institut.

BIBLIOGRAPHIE

I. — LES DONNÉES DU PROBLÈME

1. — Préaud. — *L'Electrification des Campagnes.* Rapport au 5e Congrès de l'Agriculture française, tenu à Paris les 18 19 mai 1923.

2. — Compte rendu des travaux du Congrès régional de l'Electrification des Campagnes, tenu à Montpellier les 7, 8 et 10 juin 1923.

3. — Queuille. — Rapport, au nom de la Commission des Finances, sur le projet de loi tendant à faciliter, par des avances de l'Etat, la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes (Documents parlementaires, Chambre des Députés, 12 janvier 1923, n° 5433, 67 p.).

4. — Petit. — *Electricité agricole* (Baillière, Paris, 1921).

5. — Henry Girard. — *L'Electricité en Agriculture achetée à des Stations centrales* (Paris, 1913).

Voir bibliographie étendue dans H. Paris : *L'Electricité rurale en France* (thèse, Paris, 1923-24).

II. — LES SOLUTIONS

6. — Préaud. — *L'Etablissement des Réseaux ruraux de Distribution d'Electricité dans la Région lorraine* (Impr. Berger-Levrault, 1922, 41 pages).

7. — *L'Electrification des Campagnes.* Notice destinée à faciliter la création des réseaux ruraux de distribution

d'énergie électrique. Ministère de l'Agriculture (Impr. Nationale, 1924, 68 pages).

8. — Ach. MESTRE. — Le rôle des diverses administrations publiques dans l'électrification des campagnes. (Rapport du Congrès tenu à Bordeaux, en 1922 par la Ligue fluviale pour l'Aménagement et l'Utilisation des cours d'eau).

9. — RÉGISMANSET. — *Les Syndicats de communes : Etude sur la Loi du 22 mars 1890* (thèse, Aix, 1896-97).

10. — TALLIBART. — *Un cas d'application des Syndicats de communes : le Syndicat des Communes de la banlieue de Paris pour le Gaz* (thèse, Paris, 1906-07).

11. — Robert DE GRANDMAISON. — *Les Associations des Communes* (thèse, Paris, 1920-21).

11 *bis*. — Pierre JOLLY. — *Les Entreprises d'Intérêt public et l'usage de la Permission* (thèse, Nancy, 1922-23).

III. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

12. — Fr. GÉNY. — *Science et Technique en Droit privé positif*, 3 volumes (Paris, 1914-1915-1921).

13. — M. HAURIOU. — *Précis de Droit administratif et de Droit public* (Paris, 6e édition, 1907 ; 10e édition, 1921)

14. — G. RENARD. — *Cours élémentaire de Droit public* (Paris, 1922).

15. — G. RENARD. — *Notions très sommaires de Droit public français* (Paris, 1921).

16. — BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif* (Paris, 9e édition).

Impr. Nancéienne, 15, rue de la Pépinière — Nancy